

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GIOVANNY PADOVAM FERREIRA

CORRENDO CONTRA O RELÓGIO:

A POSSÍVEL UNIFICAÇÃO DE ETAPAS PROCESSUAIS NA
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CURITIBA

2021

GIOVANNY PADOVAM FERREIRA

CORRENDO CONTRA O RELÓGIO:
A POSSÍVEL UNIFICAÇÃO DE ETAPAS PROCESSUAIS NA
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

TCC apresentado ao curso de Graduação em Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Melina Girardi Fachin.
Coorientadora: Mestra Bruna Nowak.

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

Correndo contra o relógio: a possível unificação de etapas processuais na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

GIOVANNY PADOVAM FERREIRA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Melina Girard Fachin
Orientador



Bruna Nowak
Coorientador

HELENA DE
SOUZA ROCHA

Assinado de forma digital por
HELENA DE SOUZA ROCHA
Dados: 2021.02.25 18:23:08
+03'00'

Helena de Souza Rocha
1º Membro



Daniel Cerqueira
2º Membro

À Mãe, ao Pai e ao Gu, meu lar em qualquer tempo;
e ao NESIDH-UFPR, um lar na Faculdade de Direito.

AGRADECIMENTOS

Já ouvi que juristas são apaixonados pelas próprias palavras e tomam muito mais tempo do que o necessário para dizer o que deviam. E se nesse trabalho falo sobre a nossa corrida contra o tempo, serei breve.

No entanto, confesso: faço isso, antes de tudo, porque mesmo todas as palavras contidas na jurisprudência do Sistema Interamericano (e as sentenças costumam ter mais de cem páginas) não seriam suficientes para os agradecimentos. Eu também deveria agradecer, para minha sorte, uma grande lista de pessoas. Elas me abriram portas, me apoiaram e acreditaram em mim mesmo quando eu duvidei. Mas preciso me conter. Escolhi, assim, poucas palavras, com cuidado, esperando que sejam, em seu tempo, suficientes para expressar a gratidão que aqui não cabe.

À minha família, mas em especial à mãe e ao pai, por serem porto-seguro e fonte de amor infinito; ao Gu, por me mostrar uma forma diferente (e mais leve) de encarar à vida; e às minhas avós, pelo apoio e por fazerem tanto.

À Isa, por ser refúgio incansável; à Lu, por ser constante (e nisso digo tudo); à Raquel, por ser compreensiva – mesmo às 3 da manhã; à Fer Rubert e ao Victor, por serem os mais completos conselheiros, a qualquer dia e hora; à Ionny, à Lê e à Thais, por serem fiéis; à Naomi, por ser parceira (principalmente depois de um café); à Giu e à Ana Ribas, por me instruírem na vida mais que em *moots*; à Gabi, à Susan, ao Lucas e ao Francisco, por terem tantas vezes me mostrado o que são times perfeitos e o que é amizade; à Fer Izídio e à Ana Lê, por serem motivação e coragem; ao Lincoln, à Ju e ao Heitor, por terem sido alegria em muitas manhãs cinzas; ao Solon, ao Borto e ao Fuku, por estarem a uma mensagem de distância; e à Kiki, por sempre acreditar.

À Brasília (e as amizades que lá fiz), por ter me mostrado novos horizontes.

À UFPR e ao Núcleo de Estudos em Sistemas de Direitos Humanos da UFPR, por muito, por sempre e por tanto; por manterem acesa minha esperança com o Direito; e por terem trazido pessoas que mudaram minha vida.

À Bruna Nowak (só Bru), por ser uma orientadora para muito além deste trabalho.

À professora Melina Fachin, por ser inspiração, desde minha calourice.

E à marcha do tempo por, algumas vezes, trazer respostas.

O Relógio

Passa, tempo, tic-tac
Tic-tac, passa, hora
Chega logo, tic-tac
Tic-tac, e vai-te embora
Passa, tempo
Bem depressa
Não atrasa
Não demora
Que já estou
Muito cansado
Já perdi
Toda a alegria
De fazer
Meu tic-tac
Dia e noite
Noite e dia
Tic-tac
Tic-tac
Tic-tac....

(MORAES, Vinícius. O Relógio. In MORAES, Vinícius. *A arca de Noé*. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 1991)

RESUMO

Desde a reforma do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2000/2001, a unificação das etapas – e dos relatórios – de admissibilidade e mérito no mecanismo de petições individuais perante a Comissão é debatida como medida para combater o atraso processual, grande desafio atual do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O presente trabalho dialoga com críticas a essa proposta e defende que ela não afronta o devido processo legal interamericano e é conveniente. Todavia, também é medida com custos políticos. Com base em pesquisa bibliográfica e em documentos da Organização dos Estados Americanos, evidencia-se que a bipartição entre admissibilidade e mérito não é uma imposição da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas sim uma criação regulamentar e que se deu por reclamo dos Estados. Da mesma forma, a manutenção desse procedimento bipartido é devida majoritariamente à campanha dos Estados, em que pese os reclamos da sociedade civil para a unificação e essa ter sido medida já implementada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse sentido, com a oposição de diversos Estados, uma reforma regulamentar completa para tornar as etapas de admissibilidade e mérito unificadas, como regra, pode ter custos políticos por demais elevados para o Sistema Interamericano e, ao fim, impactos negativos para as vítimas. Uma solução de meio termo e que explora janelas de oportunidade é a cada vez maior utilização de válvulas já previstas no atual Regulamento da Comissão e aprofundadas com a Resolução 1/16. Elas permitem, ainda que excepcionalmente, uma contínua unificação do procedimento. Espera-se, assim, imprimir maior celeridade processual, em nome do acesso à justiça e do impacto transformador do mecanismo de petições do Sistema Interamericano.

Palavras Chaves: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Processo; Unificação; Admissibilidade.

RESUMEN

Desde la reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2000/2001, la acumulación de las etapas - e informes - de admisibilidad y mérito en el mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión ha sido debatida como una medida para combatir la demora a los ritmos procesales, un desafío actual para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El presente trabajo dialoga con las críticas a esta propuesta y argumenta que esta no viola el debido proceso legal interamericano y, además, puede resultar conveniente – aunque con elevados costos políticos. Con base en investigaciones bibliográficas y en documentos de la Organización de los Estados Americanos, se muestra que la bipartición entre admisibilidad y mérito no es una imposición de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino una creación normativa realizada por los estados. De igual manera, el mantenimiento del procedimiento bipartito se debe, principalmente, a la defensa continua, por parte de los Estados, de este diseño como el ideal. Sin embargo, hay una continua demanda de unificación procedimental por parte de la sociedad civil. Asimismo, esta medida ya fue implementada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos exitosamente. Ahora bien, con la oposición de varios Estados, una reforma completa para unificar las etapas de admisibilidad y mérito puede tener costos políticos muy altos e impactos negativos para las víctimas. Una solución intermedia es el uso cada vez más significativo de válvulas ya previstas en el actual Reglamento de la Comisión, que excepcionalmente permiten una unificación continua del procedimiento. Por tanto, se explota una ventana de oportunidades. Se espera, así, mejorar la rapidez procesal y contribuir al impacto transformador del mecanismo de petición del sistema interamericano.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Proceso; Acumulación; Admisibilidad.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Petições recebidas por ano pela CIDH.....	26
Figura 2 - Média de tempo do processo no SIDH, por fases	47
Figura 3 - Tempo do Processo até o Relatório de Mérito da CIDH ou Sentença da Corte IDH – Casos Brasileiros	49
Figura 4 - Média de anos até uma decisão na CIDH	65
Figura 5 - Número de decisões, por ano, de abertura ou não abertura ao trâmite pela CIDH	81
Figura 6 - Número de relatórios de admissibilidade ou inadmissibilidade publicados por ano pela CIDH.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CADH ou Convenção Americana	- Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CEJIL	- Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CIDH ou Comissão Interamericana	- Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Corte IDH ou Corte Interamericana	- Corte Interamericana de Direitos Humanos
DPLF	- <i>Due process of law Foundation</i>
OEA	- Organização dos Estados Americanos
SIDH ou Sistema Interamericano	- Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O ATRASO PROCESSUAL NO SISTEMA DE PETIÇÕES DO SIDH COMO FATOR DE RISCO AO FUTURO DO <i>IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINOAMERICANO</i>.....	16
2.1 A IMPORTÂNCIA DO SIDH E DA CIDH A PARA AS AMÉRICAS.....	16
2.2 O SISTEMA DE PETIÇÕES E CASOS: OFERTA DE REPARAÇÃO ÀS VÍTIMAS E CONFORMAÇÃO DO <i>IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO</i>	31
2.3 O PAPEL A SER DESEMPENHADO PELA CELERIDADE PROCESSUAL NO SISTEMA DE PETIÇÕES E CASOS	34
3. O MECANISMO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS PERANTE A CIDH: UM PROCESSO BIPARTIDO ENTRE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO	42
3.1 O ATUAL PROCEDIMENTO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS PERANTE A CIDH .	42
3.2 ESTADO DA ARTE DO MECANISMO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS: O <i>BACKLOG</i> E A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA DAR CONTA DE UMA DÍVIDA HISTÓRICA	46
3.3. UMA APOSTA PARA PROCEDIMENTOS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO CADA VEZ MAIS UNIFICADOS	56
4. A BIPARTIÇÃO PROCEDIMENTAL COMO REGRA: DEBATES PARA A CONSTRUÇÃO DO ATUAL REGULAMENTO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	61
4.1 A BIPARTIÇÃO DEIXA DE SER EXCEÇÃO NO NOVO SÉCULO	62
4.2 O INÍCIO DE UMA NOVA REFORMA REGULAMENTAR EM 2011 E A CONTINUAÇÃO DOS DEBATES ACERCA DA UNIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO: ANSEIOS CONTRAPOSTOS DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	66
4.3 AS CONSULTAS DA CIDH EM 2012-2013: CONFIRMAÇÃO DE INTERESSES CONTRAPOSTOS E A PERMANÊNCIA DA BIPARTIÇÃO COMO REGRA.....	70
5. DOIS PASSOS À FRENTE E UM ATRÁS: O DESMONTE DAS OBJEÇÕES À UNIFICAÇÃO DAS ETAPAS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO, COM RECONHECENDO DE SEU CUSTO POLÍTICO	76
5.1 O DEVIDO PROCESSO LEGAL INTERAMERICANO PRESCINDE DA BIPARTIÇÃO DE FASES DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO NO SISTEMA DE PETIÇÕES DA CIDH	76
5.2 RESPOSTAS ÀS CRÍTICAS DE JUANA INÉS ACOSTA LÓPEZ E ÁLVARO FRANCISCO AMAYA VILLARREAL: UMA CONFIRMAÇÃO PARA A	

POSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO.....	83
5.3. O ELEVADO CUSTO POLÍTICO DA UNIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL – E UMA ESCOLHA ALTERNATIVA PRAGMÁTICA PELA A AMPLIAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1/16	88
6. CONCLUSÕES.....	97
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte da premissa de que o acesso à justiça no âmbito internacional é conquista para a progressiva proteção de direitos humanos. No âmbito americano, a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão Interamericana) no mecanismo de petições do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH ou Sistema Interamericano) é face dessa proteção. Em 2019, a CIDH completou 60 anos. Desde sua criação, passou por diversas reformas, em busca de melhorar a resposta que dá a violações de direitos humanos, inclusive por meio do mecanismo de petições. O resultado maior da última transformação foi o Regulamento de 2013.

Zelar pelo adequado funcionamento da CIDH é também zelar pelo fortalecimento do SIDH nas Américas, continuando uma trajetória que, apesar de seus obstáculos, tem levado a sucessos. É justamente esse êxito que transformou a maneira como os Estados e a Sociedade Civil Organizada partilham com o SIDH, com a crescente utilização do sistema de petições individuais por conta do impacto transformador e transcendental dos casos julgados. O mecanismo de petições individuais, apesar de não exaurir as funções da CIDH, passou a assumir importante espaço na atuação da Comissão, como último socorro das vítimas¹ - especialmente ao se considerar que a CIDH possui competência *ratione loci* mais ampla do que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte) para conhecer casos individuais.

Com o crescente volume de petições – só em 2019 foram recebidas 3.034, enquanto em 1997 a marca era de 495² -, hoje um dos principais desafios da CIDH na garantia do acesso à justiça no âmbito internacional é a duração razoável dos processos que estão sob análise no mecanismo de petições e casos. Entre 2009 e 2013, estimou-se que a média do tempo do processo na CIDH foi de 82 meses para se atingir a resolução de mérito³. Deve ser ressaltado, contudo, que vários dos casos que tramitam perante a CIDH são remetidos à Corte IDH. Nessas hipóteses, até a prolação final da sentença, a média de duração foi de 106 meses⁴ - isto é, as vítimas aguardaram quase uma década, em média, para obter a resposta final do SIDH.

¹ “O direito de petição individual abriga, com efeito, a última esperança dos que não encontraram justiça em nível nacional” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume III. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2003. p. 100).

² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020.

³ SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Eburne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 230-274.

⁴ *Idem*

O tema deste trabalho é a análise de uma proposta específica para aceleração do sistema de petições perante a CIDH: a unificação das etapas e do relatório de admissibilidade e de mérito. Na Corte IDH, as sentenças de exceções preliminares e mérito são agrupadas, o que é apontado como um dos fatores que permitiram à Corte acelerar o trâmite processual ao longo do tempo. Devem ser guardadas as devidas proporções na comparação (já que a Comissão tem natureza distinta e *tool box* mais amplo em seu mandato), mas na CIDH, o caminho foi inverso. De um procedimento unificado até o final dos anos 1990, lançou-se um procedimento partido a partir de 2001. O retorno da unificação encontra objeções, especialmente sob a alegação de que se trata de uma escolha que afronta o devido processo legal ou que diminui uma postura colaborativa dos Estados no âmbito do procedimento interamericano.

A tese aqui defendida é a de que a unificação de procedimentos, como regra, é possível e a escolha ideal, não afrontando o devido processo legal. Contudo, ela, infelizmente, possui elevados custos políticos. A alternativa mais viável, em prol de uma crescente unificação, é a utilização de válvulas dentro do Regulamento hoje posto e que já permite, em situações excepcionais, a unificação das fases de admissibilidade e mérito. Nesse sentido, a pesquisa, que foi conduzida a partir de revisão bibliográfico-doutrinária e de documentos oficiais da Organização dos Estados Americanos (OEA), não mascara o paradigma construtivista de relações internacionais no qual se insere⁵ – em que a CIDH é moldada pelas normas do SIDH, mas, simultaneamente, capaz de moldar o Sistema, avaliando oportunidades.

Após a introdução, o caminho que este trabalho percorre até suas conclusões é dividido em quatro capítulos. No primeiro deles, objetiva-se demonstrar que a preocupação com o pleno funcionamento do SIDH se justifica a partir dos impactos transformadores do Sistema, evidenciados, entre outros elementos, pela presença do *Ius Constitutionale Comune Latinoamericano*. Um mecanismo de petições individuais funcionando em tempo razoável tem muito a contribuir não só com a reparação tempestiva das vítimas do caso julgado, mas também com esse impacto transformador para todo o hemisfério.

Todavia, o mecanismo de petições individuais é atualmente marcado por um procedimento complexo e detalhado, bipartido entre admissibilidade e mérito. Assim, em um segundo momento, o presente trabalho descortina o estado da arte do mecanismo de petições individuais na CIDH, bem como as tentativas recentes de a CIDH tornar esse processo mais

⁵ “Constructivists argue that agency and structure are mutually constituted, which implies that structures influence agency and that agency influences structures. Agency can be understood as the ability of someone to act, whereas structure refers to the international system that consists of material and ideational elements” (THEYS, Sarina. Constructivism. In: McGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian (ed.). *International Relations Theory*. Bristol: E-IR Publishing, 2017, p. 37).

célere. Uma dessas tentativas é a maior utilização da unificação das etapas de admissibilidade e mérito, o que é corroborado pela expedição da Resolução 1/16 da CIDH.

Mas se a bipartição tem sido crescentemente flexibilizada, até mesmo institucionalmente, é necessário entender por que esse procedimento bipartido foi construído. Para tanto, resgatam-se debates sobre reformas regulamentares, ainda no ano 2000, que instituíram a bipartição. Também são avaliados os debates no último processo de reforma regulamentar levado a cabo, entre 2011 e 2013. Nota-se que a bipartição é uma bandeira majoritariamente defendida pelos Estados, introduzida e mantida por seus reclamos.

Finalmente, delineado esse histórico – e com base nele –, o último capítulo debate com os argumentos que buscam afastar a unificação por suposta afronta ao devido processo legal ou desestimular uma postura mais colaborativa dos Estados. Nessa etapa, dialoga-se especialmente com o artigo de Juana Acosta-López e Alvaro Francisco Amaya-Villareal⁶, que criticam a unificação dos procedimentos de admissibilidade e mérito perante a CIDH. Desde já, ressalta-se que tal estudo foi escolhido, durante a fase de levantamento bibliográfico para este trabalho, por ser o único encontrado que analisava com rigor científico o tema da unificação de etapas desde uma perspectiva crítica e contrária a ela.

A partir desses diálogos, o que se nota é que a unificação de etapas processuais é medida que deve ser levada a sério, perseguida pela CIDH e defendida por atores que estão genuinamente preocupados com a superação de uma dívida histórica do SIDH: a resposta tempestiva dos casos.

Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que, ainda que mais do que bem-vinda processualmente, a unificação é medida com custos políticos. Entende-se, aqui, como custos políticos as resistências impostas, pelo Estados, para a unificação, o que pode acarretar impacto negativo tanto no reconhecimento da legitimidade do SIDH, como na concretização de medidas de reparações às violações de direitos humanos das vítimas no âmbito interno. Com esse custo, uma reforma regulamentar completa, em defesa da unificação generalizada e imediata das etapas processuais, poderia abrir margem para retrocessos dentro do próprio SIDH. Este trabalho propõe, então, alternativas em prol da maior unificação do procedimento do mecanismo de petições da CIDH, mas que minorem os custos políticos dela decorrente. Não é a solução desejada, mas se mostra como uma solução possível.

⁶ LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, p. 155-202, maio 2008

Antes de se percorrer o caminho delineado, há que se reconhecer alguns limites do esforço de pesquisa aqui proposto. O trabalho confiará em análise de dados anteriormente realizada por outros pesquisadores, a mais recente adotada ainda em 2013⁷. Apesar de uma atualização ser bem-vinda e poder demonstrar de forma mais específica os pontos críticos do sistema de petições e casos, este trabalho não empenha nesse esforço. Tal escolha é feita não só para bem delimitar o objeto do estudo, mas também porque a CIDH ainda falha na transparência de dados. Mesmo aqueles que se dedicaram às análises quantitativas reconhecem que qualquer estudo, com o atual grau de transparência da CIDH, ainda deixa muitas questões em aberto, como é endereçado ao longo do capítulo três.

Esse cenário tem parcialmente se alterado, com a tentativa crescente da CIDH de sistematizar dados sobre os mecanismos de petições, como se nota no aumento de informações estatísticas divulgadas nos relatórios anuais⁸. Por isso e, como não poderia deixar de ser, incursões a dados mais atualizados são feitas pontualmente sempre que se mostre possível, mas a atualização de uma radiografia estatística de volume de petições e prazos processuais não foi objeto da pesquisa.

⁷ SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Edurne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 230-274.

⁸ Por exemplo, o Relatório Anual de 2019 (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020) trouxe compilação de informações como o número de casos que tiveram fases de admissibilidade e mérito tratadas em conjunto, o que não se via em anos anteriores. Em verdade, o Plano Estratégico 2017-2021 impulsionou maior cuidado da CIDH com o mapeamento da situação vivenciada pelo sistema de petições.

2. O ATRASO PROCESSUAL NO SISTEMA DE PETIÇÕES DO SIDH COMO FATOR DE RISCO AO FUTURO DO *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINOAMERICANO*

De 1948 até hoje, a história do Sistema Interamericano é uma história de sucesso. Como toda história latino-americana, todavia, possui desafios estruturais, sob constantes críticas. Um desses desafios é o atraso no trâmite de petições e casos dentro do SIDH, em especial perante a CIDH.

As vítimas anseiam por uma resposta oportuna (o que também é direito delas), e um procedimento de análise de petições que se sustente é uma das grandes ferramentas que desenvolvem balizas do *ius constitutionale commune latinoamericano*. O presente capítulo demonstra que há uma conexão profunda na tríade envolvendo (i) a importância da atuação do SIDH e da CIDH para as Américas; (ii) o funcionamento do procedimento de petições e casos, com seu impacto transformador; e (iii) a tempestividade das respostas que dele emerge.

2.1 A IMPORTÂNCIA DO SIDH E DA CIDH PARA AS AMÉRICAS

A Organização dos Estados Americanos (OEA) supervisiona a proteção e a promoção dos direitos humanos nas Américas. Prevista na Carta da OEA, a CIDH o mandato da CIDH é o de promover o respeito e a defesa dos Direitos Humanos e servir como órgão consultivo da OEA na matéria⁹. Simultaneamente, os Estados aprovaram a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, conferindo uma primeira baliza para a atuação dos Estados e da CIDH de acordo com os princípios da Organização recém-criada¹⁰.

Apesar de a Carta da OEA ser datada de 1948, a CIDH só foi estatuída em 1959 e sua primeira sessão foi celebrada em 1960. Nessa época, “*the Commission broadly interpreted its authority under its statute as permitting it to make general recommendations to each, as well as to all member states concerning the adoption of progressive human rights measures within the framework of their domestic legislation*”¹¹. Além disso, “*the Commission determined that*

⁹ Conforme o art. 106, “haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria”.

¹⁰ O art. 3 da Carta da OEA prevê que “os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: (...) 1) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”.

¹¹ GOLDMAN, Robert K. History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, 2009, p. 868.

it was not empowered to rule on petitions filed with it by individuals or groups alleging human rights violations by member states”¹². Foi somente em 1965, por meio da Resolução XII da OEA, que se entendeu que a CIDH poderia receber petições individuais¹³.

O delineamento de um sistema de petições se tornou mais claro e robustecido no final dos anos 1960, com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Dita Convenção – que data de 1969, mas só entrou em vigor em 1978 – deu o arquétipo final do que comumente é chamado de Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Atuando ao lado da CIDH, com nítida inspiração europeia¹⁴, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos criou uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, à qual a Comissão e Estados poderiam submeter casos, mas não indivíduos.

Todavia, a adesão à Convenção Americana não foi universal¹⁵, o que reforça a necessidade de se entender o Sistema Interamericano formado por dois subsistemas. Se, por um lado, todo Estado membro da OEA se submete ao escrutínio da CIDH (uma vez que ela é órgão da própria OEA), ao menos quanto às provisões da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, é necessária a ratificação da Convenção e a aceitação da competência contenciosa da Corte para que um Estado se submeta, integralmente, ao sistema de petições previsto na Convenção Americana.

Logo, apesar de normalmente se recordar do sistema convencional ao se utilizar a expressão Sistema Interamericano de Direitos Humanos, deve-se lembrar que o mecanismo

¹² *Ibidem*, p. 869.

¹³ *Ibidem*, p. 868.

¹⁴ Nesse sentido, cf. BUERGENTHAL, Thomas. The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences. *American University Law Review*, Washington D.C., n. 155, 1980-1981.

¹⁵ Hoje, 24 Estados-membros da OEA fazem parte do instrumento, considerando que a Venezuela denunciou à CADH em 2012. O problema da universalidade, ainda persiste. Para Flávia Piovesan, “Com relação à universalidade do Sistema Interamericano há que se expandir o universo de Estados partes da Convenção Americana (...) e sobretudo do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais(...)”. Outra medida essencial é ampliar o grau de reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (...)” (PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Porto Alegre, vol. 6, n. 2, jul./set. 2014, p. 152.

coletivo de proteção nas Américas é conformado por dois subsistemas: um decorrente diretamente da Carta da OEA e outro, da Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁶.

É verdade, todavia, que há inúmeros vasos comunicantes entre esses dois sistemas, e a CIDH é um deles. Ela, contudo, conserva características próprias e que a fazem ser vista como grande protagonista do mecanismo de petições do SIDH¹⁷.

Daí porque não se pode estar ao lado de propostas¹⁸ que buscam replicar, no SIDH, o movimento que marcou o Sistema Europeu de Direitos Humanos na virada do século XX para o XXI: o encerramento da Comissão Europeia de Direitos Humanos, a partir do Protocolo 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos. Para André de Carvalho Ramos, inclusive pela “lentidão” da Comissão na apreciação inicial dos casos no sistema de petições convencional, só com o avanço para a unificação do Sistema Interamericano sob a Corte IDH, o SIDH cumpriria sua derradeira finalidade¹⁹. Contudo, mesmo Cançado Trindade, um dos principais defensores da possibilidade de acesso direto do indivíduo à Corte Interamericana²⁰, não admite a possibilidade de a CIDH ser encerrada²¹. As conquistas da CIDH confundem-se com as conquistas do Sistema como um

¹⁶ “Na realidade, temos dois círculos concêntricos: um círculo amplo composto pelo sistema da Carta da OEA, com 35 Estados dessa Organização; um círculo menor, composto por 24 Estados, que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. Então, os dois sistemas comungam, na essência, da mesma origem, a OEA. A diferença está no compromisso mais denso firmado pelos integrantes do segundo sistema, que conta inclusive com um tribunal especializado em direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, como veremos. Porém, mesmo que um país pertença ao círculo mais estrito da Convenção, pode ser avaliado perante o círculo mais amplo, o da Carta da OEA” (RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016, [E-book], não paginado).

¹⁷ Nesse sentido: GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. In: GOMES, Luiz Flávio (org.); PIOVESAN, Flávia. (org.) *O sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

¹⁸ Por todos, por todas, RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016. [E-book].

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Para mais, ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *The Access of Individual to International Justice*. Oxford: OUP, 2011.

²¹ Em entrevista ao Núcleo Interamericano de Direitos Humanos (UERJ), percebe-se que Cançado Trindade vê o acesso direto do indivíduo à Corte IDH como bem quista, mas jamais comprometendo as capacidades da CIDH: “No sistema europeu, eles [indivíduos] tiveram que esperar, para que eles pudessem prescindir da Comissão e aí, então, tiveram o acesso direto. Eu avancei em termos diferentes a minha proposta, no sentido de que não deveriam extinguir a Comissão Interamericana, ela deveria ser mantida, porque nem todos os Estados do sistema Interamericano eram partes da Convenção ou são, mesmo hoje partes da Convenção Americana. Então a Comissão teria que continuar existindo. Mas deveria haver um momento, uma vez que a Comissão terminasse de examinar um caso e decidisse um caso, que o indivíduo deveria ser consultado se ele considerava que ele teve a justiça na decisão da Comissão, ou se ele poderia continuar e ter o caso examinado pela Corte, mas deveria ser a decisão do justiciável. (...) Uma vez que o caso começasse diante a Corte os indivíduos poderiam participar ativamente em todas as etapas (Disponível em NÚCLEO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (NIDH). Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. *Transcrição da Entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade – Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 22 fev. 2018. [online]. Disponível em: <https://nidh.com.br/transcricao-da-entrevista-com-antonio-augusto-cancado-trindade-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 31 out. 2019).

tudo, como pode ser visto em um breve histórico, especialmente considerando o alcance geográfico da CIDH. Ela tem mandato destinado a todos os Estados membros da OEA e não somente àqueles que estão vinculados à CADH.

De 1947 até os dias atuais, o SIDH “permitiu a desestabilização dos regimes ditatoriais; exigiu justiça e o fim da impunidade nas transições democráticas; e agora demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o necessário combate às violações de direitos humanos e proteção aos grupos mais vulneráveis”²². As mais diversas funções da Comissão se engendraram – e ainda se mobilizam – para garantir tais louros.

A função mais comumente lembrada é o papel que a Comissão exerce no sistema de petições, quando atua como um órgão quase judicial. A CIDH é competente para receber petições de indivíduos (sejam individuais, de grupos de indivíduos ou, ainda, de entidades que os representem) ou de Estados¹ denunciando violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou à Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem que não foram sanadas no âmbito interno. Finalizado o processo, se identificadas violações e a ausência de cumprimento das recomendações de reparação por parte do Estado, a CIDH, como regra, envia o caso à Corte IDH nas hipóteses em que o Estado ratificou a Convenção Americana e reconheceu a competência da Corte IDH.

Contudo, uma leitura do art. 41 da Convenção Americana e dos arts. 18, 19 e 20 do Estatuto da CIDH demonstra que isso está longe de esgotar o papel desempenhado pela CIDH nas Américas. Ela possui, de forma analítica²³, funções conciliadora, assessora, crítica, legitimadora, protetora e promotora²⁴. Preenchendo essas diferentes funções, cabe à CIDH “fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo adoções de medidas

²² PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Porto Alegre, vol. 6, n. 2, jul./set. 2014, p. 144.

²³ A classificação de César Sepúlveda, que se segue neste trabalho, extrapola a divisão entre funções protetora e promotora. De toda forma, deve ainda ser lida com temperança, pois, como aponta Dinah Shelton, essa é uma divisão sempre artificial, pois “*efforts in one domain inevitably impact the others*” (SHELTON, Dinah. *The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights System. Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, Washington D.C., vol. 5, 2015, p. 5).

²⁴ “No dizer de Hector Fix-Zamudio; ‘De acordo com acertadas observações do internacionalista mexicano César sepúlveda, a mesma [CIDH] realiza as seguintes funções: conciliadora, entre um Governo e grupos sociais que vegam violados os direitos de seus membros; b) assessora, aconselhando os Governos a adotar medidas adequadas para promover os direitos humanos em um Estado membro da OEA, depois de ter ciência dos argumentos e das observações do Governo interessado, quando persistirem essas violações; d) legitimadora, quando um suposto Governo, em decorrência do resultado do informe da Comissão acerca de uma visita ou de um exame, decide reparar falhas de seus processos internos e sanar as violações; e) promotora, ao efetuar estudos sobre temas de direitos humanos, a fim de promover seu respeito e f) protetora, quando além das atividades anteriores, intervém em casos urgentes para solicitar ao governo, contra o qual se tenha apresentado uma queixa, que suspenda sua

¹ Conforme o art. 45 da CADH, requer-se que o Estado parte denunciado tenha aceitado explicitamente a competência de CIDH e Corte IDH para apreciar esse tipo de petição. Além disso, para que a petição seja aceita, o Estado peticionante também deverá ter conhecido a competência da CIDH e Corte IDH para apreciar comunicações interestatais.

ação e informe os atos praticados” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 91).

adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar aos governos informações relativas às medidas por ele adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos”²⁵. Tudo isso é concretizado por meio de visitas a países, audiências públicas, reuniões de trabalho, relatorias especiais e temáticas, relatórios temáticos, relatórios de países, atividades de monitoramento, medidas cautelares e *press releases* – todas tarefas acompanhadas de grupos de trabalhos, seminários, sessões de treinamento e resoluções com recomendações²⁶. Hoje, até mesmo *tweets* da CIDH se converteram em forma de prontamente dar o posicionamento da Comissão e suas relatorias, ainda que extraoficial, acerca de temas de direitos humanos na América Latina²⁷.

As visitas a países acontecem para a CIDH fazer observações no território de um Estado, devendo ele convidar a Comissão ou consentir com a visita. É designada uma delegação especial para tanto, e as visitas são oportunidade ímpar para a CIDH dialogar com a sociedade civil e formular recomendações²⁸. Já as audiências públicas e reuniões de trabalho, que ocorrem durante os períodos de sessões da CIDH, podendo, também, ser convocadas extraordinariamente, acontecem para “receber informações das partes sobre alguma petição, um caso em tramitação perante a Comissão, o acompanhamento de recomendações, medidas cautelares ou informação de caráter geral ou particular relacionada com os direitos humanos em um ou mais Estados membros da Organização”²⁹.

As relatorias especiais também exercem papel relevante no mandato da CIDH. Elas são “*oficinas de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que*

²⁵ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 89

²⁶ SHELTON, Dinah. The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights System. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, Washington D.C., vol. 5, 2015, p. 5-7.

²⁷ “La consolidación del impacto de las acciones de la CIDH ha continuado también através de múltiples instrumentos, que incluyen las actividades de las relatorias, producción de informes temáticos e informes de país, audiencias públicas, reuniones de trabajo, además de los informes anuales y la emisión constante de comunicados de prensa y, en los últimos años, pronunciamientos vía Twitter”. (NOGUERA, Antonia Urrejola. Impacto y desafíos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el actual contexto regional. *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Número especial, 2020, p. 220).

²⁸ Durante as visitas, “las actividades suelen incluir reuniones con representantes del gobierno y de la sociedad civil, visitas a instituciones estatales y organismos internacionales, así como a presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos. Las visitas in loco sirven para recabar información sobre los casos individuales y para la elaboración de informes. Del mismo modo, por la difusión que tienen, ayudan a promover el debate sobre la situación de derechos humanos en el país, a fortalecer los reclamos de la sociedad civil, y a visibilizar el trabajo de la Comisión en el continente”. (TOJO, Liliana. Capítulo VII – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: GRANADOS, Patricia Uribe (coord.); STEINER, Christian (coord); FUCHS, Marie-Christine (ed.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario*. 2ª ed. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019, p. 916).

²⁹ Art.62, Regulamento da CIDH.

opera dentro del marco jurídico de la Comisión”³⁰, destinadas ao monitoramento e promoção de direitos humanos relacionados a determinada matéria (hoje, liberdade de expressão e direitos econômicos sociais, culturais e ambientais). As relatorias especiais estão incumbidas a um terceiro, não comissionado, eleitos pelos membros da CIDH.

Ao seu lado, há as relatorias temáticas, que estão a cargo de Comissionárias ou Comissionários, os quais contam com o apoio técnico da própria Secretaria Executiva da CIDH. Essas relatorias não possuem orçamento próprio. Apesar de contarem com equipes mais reduzidas, também são dotadas da característica de especialização, mas, dessa vez, não estão incumbidas a terceiros. Isto é, as relatorias temáticas estão “sob a responsabilidade de um membro da Comissão” (comissionado), como estabelece o art. 15.4 do Regulamento.

Já as medidas cautelares são respostas que a CIDH dá, de ofício ou a requerimento, a situações de gravidade e urgência. Conforme escreve a CIDH em seu site, de acordo com o art. 25.3 do Regulamento, “essas medidas poderão ser de natureza coletiva com o fim de prevenir um dano irreparável às pessoas em razão de vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis”³¹. Não é necessário que um caso esteja tramitando no sistema de petições para que ocorram pedidos de medidas cautelares, conforme o art. 25.1 do Regulamento da CIDH. Assim, podem ser tanto autônomas quanto incidentais em uma petição ou caso tramitando perante a CIDH – situação em que haverá, ademais, o trâmite da medida em apartado ao trâmite do caso.

As medidas cautelares representam importante instrumento para a CIDH tentar manejar respostas mais expeditas a violações de direitos humanos. Em 2020, a CIDH adotou uma Resolução (2/20) para fortalecer o seguimento das recomendações formuladas em medidas cautelares vigentes. No mesmo ano, a CIDH expediu diversas medidas cautelares em temas relacionados à COVID-19, corroborando o caráter de maior celeridade dessa ferramenta.

A CIDH também tem extensa tarefa monitorando os seguimentos de recomendações que são expedidas nos relatórios do sistema de petições, relatórios de países, relatórios temáticos e medidas cautelares. Há também monitoramento próximo de situações de países, como hoje acontece com o Mecanismo Especial de Acompanhamento para Nicarágua (MESENI) ou o Mecanismo Especial de Acompanhamento da Venezuela (MESEVE), ou outras situações específicas, como ocorreu com o Mecanismo de

³⁰ CANTÓN, Santiago. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Estudios Básicos de Derechos Humanos*, São José, t. X, 2000, p. 70.

³¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Medidas Cautelares*. [online] Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 23 jan. 2021.

Monitoramento Especial do caso Ayotzinapa (MESA). Esse acompanhou as investigações de desaparecimento de 43 estudantes numa escola rural da região de Ayotzinapa, no México³².

E, assim, a partir dos insumos e voltando perenemente os olhos para as Américas³³, a CIDH pode produzir relatórios de países – eles “*se enfocan en alguno de los Estados de la región pudiendo tener mayor o menor amplitud temática*”³⁴ -, mas também relatórios temáticos – que “*se ocupan de una diversidad de asuntos particularmente relevantes por la coyuntura, o por la preocupación que despiertan en toda la región, o en los/las comisionados/a*”³⁵.

Normalmente, *teasers* das conclusões de informes são lançados em comunicados de imprensa da CIDH. Eles também têm se tornado veículos importantes para a CIDH ofertar respostas mais imediatas para violações de direitos humanos que são noticiadas nas Américas³⁶. Ademais, divulgam informações de atualizações de regras procedimentais, resoluções e produções da CIDH. Em consulta ao site da CIDH, nota-se que somente em 2020, 314 comunicados de imprensa foram produzidos.

Ao longo do tempo, foi graças a essas mais diversas funções (mesmo com suas tensões), que a CIDH pode exercer diferentes e amplos papéis na defesa de Direitos Humanos nas Américas, de acordo com a agenda do SIDH como um todo.

Víctor Abramovich aponta que a atuação da CIDH passou por três fases ao longo de sua história³⁷. Primeiramente, “em seu início, o SIDH teve de enfrentar violações sistemáticas e em massa cometidas sob sistemas de terrorismo de estado ou no marco de violentos conflitos

³² Informações sobre os mecanismos especiais de monitoramento podem ser encontradas em: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Mecanismos Especiais de Monitoramento*. [online]. Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/actividades/monitoramento/especiais.asp>. Acesso em 23 jan. 2021.

³³ “*La CIDH sistematiza y analiza información recibida sobre el país o sobre la temática en los años anteriores, la información recabada en ocasión de visitas in loco si las hubiera, y toma en cuenta información registrada por las Relatorías temáticas, insumos provenientes de audiencias públicas, de respuestas a cuestionarios ad hoc*” (TOJO, Liliana. Capítulo VII – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: GRANADOS, Patricia Uribe (coord.); STEINER, Christian (coord); FUCHS, Marie-Christine (ed.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario*. 2ª ed. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019, p. 917).

³⁴ *Idem*

³⁵ *Idem*

³⁶ “*Los comunicados han adquirido mucha importancia en los últimos años debido a que su contenido se ha vuelto más sustantivo y al número de suscripciones en línea, ya que son recibidos en el mismo momento por miles de personas interesadas en conocer sus novedades. Asimismo, cuando la CIDH visita un Estado emite un comunicado, el cual, de cierta manera, es un adelanto del informe por publicarse*”. (*Idem*)

³⁷ A divisão adotada por Abramovich (ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, p. 6-39, 2009), contudo, não é a única. Robert Goldman (GOLDMAN, Robert K. History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, 2009, p. 856-887) a faz de acordo com outros marcos: de 1960 a 1973, de 1973 ao início dos anos 90 e dos anos 90 ao presente. Apesar disso, há proximidade entre os marcos de Goldman e Abramovich e, apesar adotarmos a divisão deste autor e não daquele, os ensinamentos de Goldman são, *mutatis mutandis*, aplicáveis.

armados internos.”³⁸. Nessa fase, o relatório de países assumia papel crucial, afinal “relatórios sobre países da Comissão serviram para documentar situações com rigor técnico e para legitimar as denúncias das vítimas e suas organizações, além de expor e desgastar a imagem dos ditadores nas esferas local e internacional”³⁹.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, com a transição crescente para os governos democráticos, o principal papel do SIDH foi o de monitorar os processos políticos que objetivavam lidar com o recente passado autoritário. É o período em que, por exemplo, os princípios da justiça de transição começaram a ser delineados no SIDH⁴⁰. Deve-se registrar que, aqui, o site de petições individuais ainda era muito recente. Conforme Robert Goldman,

*the individual petition system was not widely known outside of the Southern Cone and, hence, not that frequently used by victims of human rights violations from other parts of the hemisphere. Moreover, when the Commission did open cases, many governments either disputed the facts or simply refused to cooperate with the Commission by ignoring its requests for information. Consequently, decisions finding violations of rights under the American Declaration or the American Convention did not constitute a significant part of the Commission's work until the 1990s.*⁴¹

O século XXI, a seu turno, é inaugurado com novos desafios. O SIDH foca em garantir que, dada a transição do passado ditatorial, sejam melhoradas as condições estruturais que garantam os direitos em nível doméstico. A agenda é marcada pela luta para a preservação da

³⁸ ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, 2009, p. 9.

³⁹ *Idem*.

Aprofundando-se no tema, Robert Goldman elucida que “*Perhaps the Commission's foremost achievement during this difficult period of authoritarian rule was its preparation and publication of country reports that evaluated the human rights practices of governments throughout the region, especially in Southern Cone countries.*”³⁸ *Particularly noteworthy in this regard were its 1974, 1976, and 1977 reports on Chile;*³⁹ *its 1978 reports on Paraguay and Uruguay;*

⁴⁰ *and its 1980 report on Argentina.*

⁴¹ *Several of these reports were the result of in loco visits by the Commission, while others were written at the Commission's own initiative because the states denied it permission to visit. Tom J. Farer, a member of the Commission during this period, aptly described the Commission's role thusly: “it converted itself into an accusatory agency, a kind of “Hemispheric Grand Jury,” storming around Latin America to vacuum up evidence of high crimes and misdemeanors and marshalling it into bills of indictment in the form of country reports for delivery to the political organs of the OAS and the court of public opinion.”.*

⁴² *These reports and in loco visits significantly enhanced the Commission's credibility, visibility, and prestige throughout the region. Undoubtedly, the Commission's visit to Argentina in 1979 was its most successful in terms of results”* (GOLDMAN, Robert K. *History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, 2009, p. 873)

⁴⁰ ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, 2009, p. 9.

⁴¹ GOLDMAN, Robert K. *History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, 2009, p. 873.

esfera pública democrática, para o funcionamento das instituições do Estado de Direito – especialmente o Poder Judiciário –⁴², com as novas demandas por igualdade, que apresentam o tema dos direitos econômicos, sociais e culturais e os “novos direitos da agenda contemporânea”, na classificação de Flávia Piovesan⁴³.

Nas duas últimas fases, o que se viu foi uma crescente demanda dentro do sistema de petições, culminando-se na última. A partir dos anos 1990, a resolução de casos assumiu um papel primordial, ainda que a CIDH executasse com qualidade as outras frentes⁴⁴. Há um movimento para a justicialização, especialmente com o crescente reconhecimento de competência contenciosa da Corte IDH conforme os países estavam em transição para democracias⁴⁵.

Ao lado do êxito do SIDH e do maior espaço de atuação da sociedade civil nos âmbitos domésticos, a democratização transformou a maneira como os Estados e a Sociedade Civil Organizada partilham com ele, com a crescente utilização do sistema de petições individuais. Flávia Piovesan aponta que, a partir da adesão dos Estados Americanos à CADH e do fortalecimento das democracias na América Latina com os fins das ditaduras, as ONGs passaram a ver o sistema de petições do SIDH como uma estratégia de litigância para obter ganhos e avanços no regime interno dos direitos humanos, constituindo "efetivo instrumento para o fortalecimento da proteção de direitos humanos no âmbito nacional"⁴⁶.

Assim, o sistema de petições individuais, apesar de não exaurir as funções da CIDH, passou a assumir importante espaço na atuação da CIDH. Entre 1997 e 2019, o número de petições recebidas sextuplicou⁴⁷.

⁴² ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, 2009, p. 9.

⁴³ Cf. PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Constitucionalismo Transformador: impactos do Sistema Interamericano. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, 2011, p. 12. A autora destaca, por exemplo, os direitos reprodutivos.

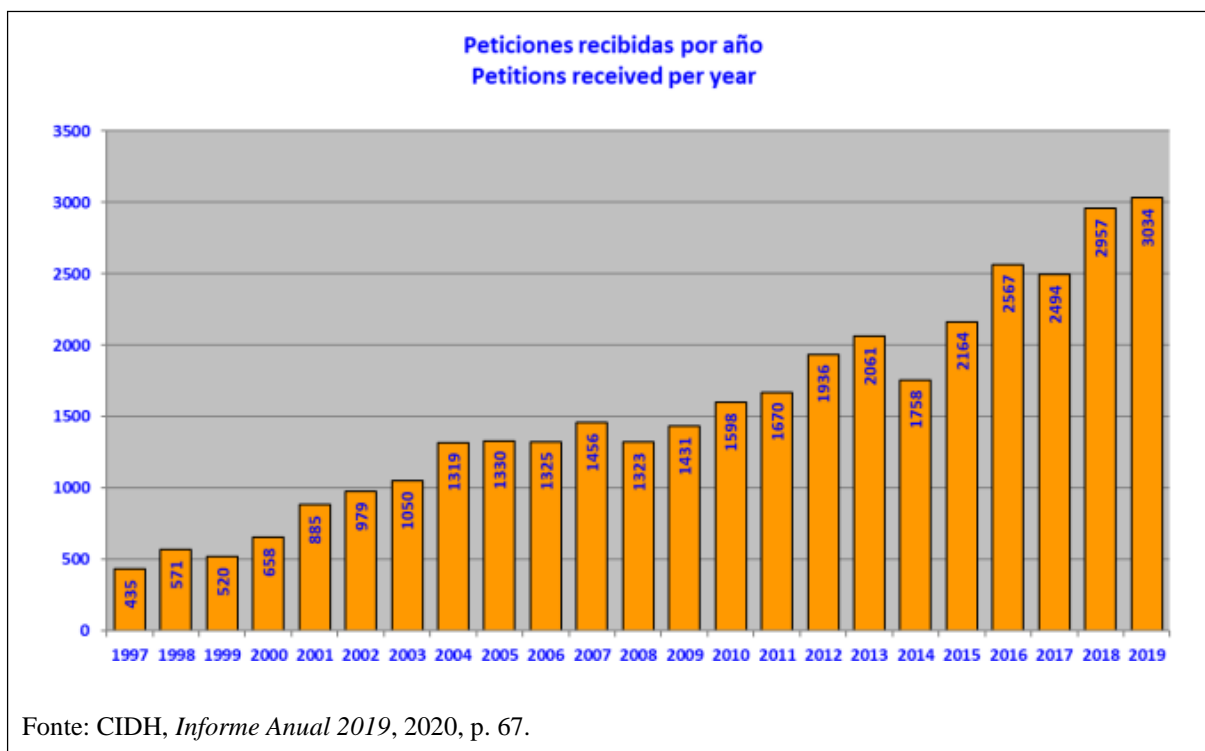
⁴⁴ GOLDMAN, Robert K. History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, 2009, p. 879.

⁴⁵ ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, 2009, p. 10.

⁴⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 139.

⁴⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020. Nota-se que, ao apresentar esses dados, a CIDH faz a observação de que “muchas de las peticiones en que no se recibe la información solicitada son “desactivadas” y/o archivadas. Estas no aparecen en las gráficas”.

Figura 1 - Petições recebidas por ano pela CIDH



Isso pode demonstrar que, ironicamente, o sucesso do SIDH e do seu sistema de petições – ao enfrentar o passado autoritário, pugnar por democracia e, gradualmente, absorver novas demandas – contém parte da causa do seu congestionamento⁴⁸. Os operadores muitas vezes possuem uma visão judicial e quase processualística ao encarar o SIDH e, particularmente, a CIDH. Ou seja, encaram o SIDH sob o foco do sistema de petições e sob uma abordagem do processo interamericano⁴⁹.

⁴⁸ “Many countries of the region have experienced or are undergoing transition from repressive regimes toward democratic governance.¹⁷ Such transitions, coupled with a rise in the number and membership of civil society organizations, and greater awareness of internationally-guaranteed human rights,¹⁸ have resulted in growing expectations from victims and their representatives that the Inter-American system can address all individual and systemic violations of human rights” (SHELTON, Dinah. *The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights System*. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, Washington D.C., vol. 5, 2015)

⁴⁹ Essa crítica é bem direcionada por Ariel Dulitzky. “In the case of the Inter-American system, I apply the term “judicialization” to understand three parallel and complementary processes: (i) an increased emphasis in the processing of cases over other tools within the system such as on-site visits or technical assistance; (ii) a belief that the judicial Inter-American amparo is better than the quasi-judicial amparo and (iii) an increased understanding that the individual petitions should be handled as a judicial process (particularly by the Commission, a quasi-judicial).(...)The emphasis on the Inter-American individual petition system at the expense of other available tools presumes that structural human rights problems in the region can be resolved through legal and judicial responses. I believe that this is an erroneous view”. (DULITZKY, Ariel. *The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes*. *Quebec Journal of International Law*, Special Edition, Quebec, 2011, p. 143 e 164).

Este trabalho não ignora tal crítica e pode até mesmo ser atingido por ela, mas não pode se converter à culpabilização da atuação de ONGs pelos déficits no Sistema. A um, como aponta Thomas Buergenthal,

*the human rights NGOs have been playing an ever more important role in helping to transform the conglomerate of weak institutions that constitute the international human rights system into an institutional machinery that will make it increasingly more difficult for states to give mere lip service to their international human rights obligations*⁵⁰.

A dois, as fragilidades do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao fim e ao cabo, “as fragilidades e insuficiências do sistema revelam, sobretudo, as fragilidades e insuficiências da proteção dos direitos humanos no âmbito interno dos Estados”⁵¹.

Em terceiro, ao lado da litigância internacional, os atores do sistema continuam a partilhar com ele por meio de outras estratégias⁵², mas as respostas que o sistema de petições deu às Américas demonstram que é necessária especial atenção sobre ele. Apesar de um julgamento da CIDH (ou da Corte IDH) partir da análise de um caso concreto, o sistema de petições possui impacto transindividual nas Américas.

Finalmente, essa tendência de judicialização – sob o enfoque do pilar de proteção de direitos humanos nas Américas – não necessariamente representa um consenso e um anseio de todos os atores do Sistema. Ela parte de atores específicos do CIDH. Em um amplo *tool box*, inclusive criador de tensões quanto à identidade do CIDH, pode-se dizer que, hoje, a Comissão está a enfrentar uma nova fase para além das identificadas por Abramovich. É uma fase de superação de crises relacionadas não mais à consolidação do Sistema, mas à sua sustentabilidade e institucionalidade, sendo o atraso no mecanismo de petições uma de suas

⁵⁰ BUERGENTHAL, Thomas. The Evolving International Human Rights System. *The American Journal of International Law*, Washington D.C., vol. 100, n. 4, 2006, p. 783-807.

⁵¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 139.

⁵² Sobre as ONGs e suas estratégias, Buergenthal escreve “*depending upon their charters, these organizations perform a variety of functions. They represent petitioners before international judicial and quasijudicial human rights institutions; they lobby national and international political bodies on human rights issues; and they publicize human rights violations in their own countries or abroad. Some of them focus on one specific issue, such as health; others deal with a whole range of issues. A few NGOs prepare reports on human rights conditions in specific countries*” (BUERGENTHAL, Thomas. The Evolving International Human Rights System. *The American Journal of International Law*, Washington D.C., vol. 100, n. 4, 2006, p. 783-807).

facetas⁵³. A CIDH está sendo testada, às vezes sob ataques, a conformar uma identidade entre as expectativas da sociedade civil e dos Estados. Causas relacionadas ao congestionamento do mecanismo de petições podem se relacionar a essa tensão.

Dinah Shelton afirma que as mais diferentes atividades exercidas pela Comissão criam uma crise de identidade da CIDH. Com recursos limitados, a Comissão e sua Secretaria Executiva priorizam uma ou outra área. Ainda, os operadores do Sistema Interamericano exercem pressões para moldar o sistema. Há uma preferência entre os Estados ansiarem pelo fortalecimento do pilar de promoção, enquanto a sociedade civil pelo fortalecimento do pilar de proteção.

Petitioners and their representatives often see the IACHR as serving a judicial function: deciding cases, recommending redress for victims, halting imminently threatened harm, and recommending to governments measures to avoid future violations. States, in contrast, often seek to prioritize advisory and promotional activities, calling for help in building national institutions, laws, and policies; they prefer these non-confrontational approaches to condemnation resulting from decisions on the merits of cases⁵⁴.

Katya Salazar e Daniel Cerqueria⁵⁵ estudaram o chamado processo de fortalecimento da CIDH, que foi levado a cabo entre 2011 e 2013, e que culminou com a edição do Regulamento da CIDH que hoje é vigente. Apesar de ser a CIDH que aprova o seu próprio Regulamento, o processo de fortalecimento 2011-2013 foi conclamado pelos Estados, como se verá em detalhes no capítulo quatro deste trabalho.

No processo de fortalecimento, os Estados dirigiram uma linguagem mais protetiva e propositiva para recomendações relacionadas ao pilar de promoção, enquanto o pilar de proteção – umbilicalmente ligado ao sistema de petições e de medidas cautelares – foi alvo de inúmeros ataques. A preocupação, portanto, não foi a sustentabilidade do mecanismo de

⁵³ “El siglo XXI encuentra al sistema interamericano de derechos humanos consolidado desde el punto de vista de su producción jurídica y sus métodos de trabajo; sin embargo muchos aspectos que hacen a su funcionamiento se encuentran en crisis, entre ellos cabe mencionar el enorme retraso en el tratamiento de las peticiones individuales en la Comisión Interamericana, la reticencia de los Estados a cumplir con las medidas cautelares dispuestas por la misma, cuestionando su obligatoriedad jurídica, la discusión que pretende menguar el valor vinculante de los informes finales de la Comisión, la resistencia a adoptar un procedimiento vinculante para los Estados en relación a la presentación de candidaturas a los órganos del sistema que respeten buenos estándares de imparcialidad, independencia y experticia, la negativa de los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos a convertirse en garantes del cumplimiento de las decisiones tomadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc (SALVIOLI, Fabián. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020).

⁵⁴ SHELTON, Dinah. *The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights System. Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, Washington D.C., vol. 5, 2015, p. 6.

⁵⁵ SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel. Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: CÁRDENAS, Edurne et al (org). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

petições, que já dava sinais, por exemplo, de congestionamento processual. Os Estados alegaram que estavam sendo

*perjudicados por una alegada imprecisión e imprevisibilidad de las decisiones de la Comisión. Términos como incertidumbre jurídica y necesidad de alcanzar una igualdad procesal entre las partes fueron frecuentemente utilizados (...). Esa posición se plasmó en recomendaciones que, a la larga, exigían una mayor judicialización del sistema de peticiones y, sobre todo, del mecanismo de medidas cautelares*⁵⁶.

Ante essas pressões, logo após a provação do Regulamento de 2013, o que Salazar e Cerqueira identificaram foi um imediato *“panorama de retracción, al menos numérica, de las actividades relacionadas con el pilar de protección y el alza de las actividades vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo”*⁵⁷, identificando uma diminuição em números de medidas cautelares outorgadas e decisões relacionadas ao sistema de petições. Nesse sentido, apontaram que *“la reducción del 42 % en el número de decisiones de otorgamiento entre 2011 y 2014 parece derivarse de una suerte de temor reverencial frente a reacciones de vários Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento”*⁵⁸.

Todavia, o sistema de petições continuou sendo demandado pela sociedade civil – e mais do que nunca, em tendência crescente de número de submissão de casos. Em 2013, 2.061 petições foram recebidas no mecanismo de petições. Em 2019, como já mencionado, o número foi de 3.034, enquanto em 2013 somente haviam sido publicados 16 relatórios de mérito, em 2019 foram publicados 62⁵⁹. Os anos de 2018 e 2019 também bateram o recorde de outorga de medidas cautelares desde 2010⁶⁰. Assim, se existe um temor reverencial para com as propostas que partem dos Estados, parece que ele cedeu à pressão constante, exercida sobre a CIDH, pelo próprio volume do mecanismo de petições. A CIDH não deixa de dar respostas a violações de direitos humanos no pilar de proteção, já que é demandada para tanto.

A promessa, então, da perda de espaço do sistema de petições dentro das atividades da CIDH não necessariamente se confirmou. Mas nesse contexto, a CIDH hoje convive com um temor constante de ingerências e de tentativas de reformas regulamentárias promovidas por governos. O processo de fortalecimento de 2013 *“ha evidenciado la aversión de varios*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 171.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 186.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 180.

⁵⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020.

⁶⁰ *Idem*

Gobiernos hacia um sistema regional basado en un pilar de protección vigoroso”⁶¹ e o jogo político, no seio da OEA, se faz presente nessas tensões⁶². Em 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai submeteram uma declaração questionando efetividade e respeito aos princípios da complementariedade e subsidiariedade pela CIDH, especialmente no sistema de petições. A Declaração foi vista com alerta por muitos membros da sociedade civil⁶³. Já em 2020, em controverso movimento, o secretário-geral da OEA recusou-se a reconduzir o Secretário Executivo da CIDH, em que pese tivesse sido eleito para um segundo mandato pelos comissionados⁶⁴.

Apesar de toda a pressão política dos Estados, a atuação da CIDH não pode prescindir do funcionamento sustentável do sistema de petições. Ante os princípios de independência e autonomia da CIDH, prevalece a lição de que os pilares proteção e promoção devem andar em conjunto, construindo-se soluções com todos os atores do SIDH. É questionável uma hipertrofia do pilar de promoção, em detrimento do pilar de proteção, quando se sabe que o “*sistema de peticiones individuales posee la ventaja comparativa de materializarse en una narrativa más cercana a la de las autoridades judiciales a nivel interno, en particular aquellas que ejercen jurisdicción constitucional*”⁶⁵. É essa perspectiva de vantagens que o próximo tópico detalha, sem deixar de mirando especialmente o impacto no *ius constitutionale commune* da América Latina.

⁶¹ SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel. Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: CÁRDENAS, Edurne et al (org). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 188.

⁶² “*Sobra decir que ese tipo de aversión es profundamente dañino a la plena vigencia de los derechos humanos en la región, pero como activistas y estudiosos del SIDH sería un deservicio ignorar la posibilidad de que los Gobiernos que la mantienen logren mover la báscula diplomática hacia nuevas reformas en los instrumentos interamericanos o al traslape de atribuciones de la CIDH a otros sistemas subregionales*” (Idem).

⁶³ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Embates al Sistema Interamericano de Derechos Humanos vulneran la protección regional de los DD.HH.* 01 maio 2019. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/embates-al-sistema-interamericano-derechos-humanos-vulneran-proteccion-regional-ddhh-0>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁶⁴ Uma análise dos embates desse processo foi conduzida no bojo do Observatório do Sistema Interamericano do Instituto Cosmopolita, a cargo do Núcleo de Estudos em Sistemas de Direitos Humanos da Universidade Federal do Paraná. Análises podem ser conferidas em: BONATTO, Marina; FACHIN, Melina Girardi. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos em Alerta. *Cosmopolita*. 28 ago. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.cosmopolita.org/post/o-sistema-americano-de-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-em-alerta>. Acesso em: 24 jan. 2021.; e RIBAS, Ana Carolina; FELIPP, Stephany. Inscrições Abertas: CIDH anuncia processo seletivo para ocupação do cargo de Secretário Executivo. *Cosmopolita*. 26 out. 2020. [online]. Disponível em <https://www.cosmopolita.org/post/inscri%C3%A7%C3%B5es-abertas-cidh-anuncia-processo-seletivo-para-ocupa%C3%A7%C3%A3o-do-cargo-de-secret%C3%A1rio-executivo>.

⁶⁵ SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel. Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: CÁRDENAS, Edurne et al (org). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 181.

2.2 O SISTEMA DE PETIÇÕES E CASOS: OFERTA DE REPARAÇÃO ÀS VÍTIMAS E CONFORMAÇÃO DO *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* LATINO-AMERICANO

O sistema de petições é essencial para a população latino-americana, tanto em viés reparador quanto preventivo de violações de direitos humanos, e para a estruturação de um *ius constitutionale comune latino-americano*⁶⁶.

Em primeiro lugar, o sistema de petições é forma de acesso à justiça, garantia a serviço da Convenção Americana de Direitos Humanos e outras provisões do Sistema Interamericano. Alegoria construída por Pasqualucci bem ilustra essa afirmação. A autora afirma que “*yet rights are illusory without the procedural capabilities. They are no more than high-minded principles if individuals whose rights have been violated have no avenue for complaint and relief*”⁶⁷. A essencialidade do acesso à justiça elevou tal garantia, por reclamo da Corte IDH, no domínio do *jus cogens* na América Latina⁶⁸.

O sistema de petições é a representação dessa garantia no âmbito internacional e avançou buscando fazer justiça às vítimas. Por ele, a doutrina de reparação integral se desenvolveu no sistema interamericano para se demandar medidas de restituição⁶⁹,

⁶⁶ “Considero que al hablar del *ius commune latinoamericano* en derechos humanos debemos plantearnos dos preguntas: ¿qué es el *ius commune*? y ¿qué puede ser? Lo digo así, porque lo que el proyecto de investigación se ha planteado es reflexionar sobre las posibilidades de construcción de un concepto que sirva para describir un fenómeno que está ocurriendo en el ámbito inter-americano (la construcción de una comunidad jurídica alrededor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus órganos de garantía), y también que sea útil para arrojar luz acerca de los posibles caminos que este fenómeno puede tomar. ¿Qué es el *ius commune*? En primer lugar, podemos mencionar que los países del sistema interamericano de derechos humanos comparten en sus constituciones una serie de valores comunes, centrados en la dignidad de la persona humana y los derechos que de ella irradian. En segundo lugar, existe un bloque normativo común a los estados adscritos al sistema interamericano de protección de los derechos humanos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (GARZA, José María Serna de la. El concepto del *Ius Commune* latino-americano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación. In: BOGDANDY, Armin. von; FIX-FIERRO, Héctor; ANTONIAZZI, Mariela Morales. (coord.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. México: Unam, 2014, p. 216-217).

⁶⁷ PASQUALUCCI, Jo. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013, p. 1.

⁶⁸ Sobre a definição de *jus cogens* na Corte IDH: DUARTE, Monica. *Uma definição de jus cogens para casos de violações de direitos humanos: um estudo a partir das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2016. Tese (doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2016.

⁶⁹ “Se entiende que la restitución `se encamina a procurar el restablecimiento del derecho vulnerado devolviendo a la víctima la posibilidad de ejercerlo si este le fue negado, o de continuar ejerciéndolo plenamente si le fue limitado con el hecho dañoso” (LÓPEZ-CÁRDENAS, Carlos-Mauricio. Aproximación a um estándar de reparación integral em procesos colectivos de violación a los derechos humanos. *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios Socio-Juríd.*, Bogotá, vol. 11, n. 2, jul./dez. 2009, p. 314).

compensação⁷⁰, reabilitação⁷¹, satisfação⁷² e garantias de não repetição⁷³. Com isso, não é apenas capaz de dar a resposta devida – e mais que esperada – para o caso concreto, mas também se torna apto a influenciar a direção de políticas públicas. Como aponta Víctor Abramovich:

é comum observar que as decisões individuais adotadas num caso específico costumam impor aos Estados obrigações de formular políticas para reparar a situação que originou a petição e estabelecem, inclusive, o dever de abordar os problemas estruturais que estão na raiz do conflito analisado no caso em questão⁷⁴.

No entanto, ao ser garantia de acesso à justiça, o sistema de petições age não só da forma restaurativa – reparando violações – mas também preventiva. Aparece, então, um segundo papel desempenhado pelo sistema de petições: o de ser válvula para advertência de cenários de violações de direitos humanos, como o crescimento do autoritarismo. Isso permite que o SIDH e a OEA ativem engrenagens para prevenir a continuidade do cenário denunciado no sistema de petições e, assim, novas violações de direitos humanos. Cláudio Grossman bem exemplifica essa visão: “*the individual petition mechanism serves as an early warning system since, when new violations begin to emerge, they are brought to the attention of the political organs of the OAS as well as the public*”⁷⁵.

⁷⁰ “Usualmente se refiere a pagos de carácter económico que deben ser realizados a la víctima o sus beneficiarios por pérdidas materiales ocurridas desde que se llevó a cabo la violación (daños pecuniarios o materiales) y para compensar pérdidas de carácter moral (daños no pecuniarios o inmateriales).” (Ibidem, p. 315).

⁷¹ “Es aquel modo de reparación que tiene por fin asistir a la víctima en su recuperación física y psicológica”. (Ibidem, p. 318).

⁷² “Cuando el daño sufrido no puede ser completamente restituido o compensado, el Estado está obligado a proveer satisfacción por el daño causado a la dignidad y reputación de la víctima” (Ibidem, p. 319). Incluem-se, aqui, medidas para evitar que as violações continuem, desculpas públicas, aplicações de sanções aos responsáveis pela violação, homenagens oficiais às vítimas, entre outros.

⁷³ “Bajo la ley internacional el primer deber del Estado es poner fin a los actos ilícitos y garantizar su no ocurrencia o su terminación, en otras palabras, garantizar que la víctima y sus familiares no van a sufrir de nuevo los efectos y consecuencias de los actos ilícitos de los cuales fueron víctimas.(...) El desarrollo de estas garantías le ha permitido a la Corte, por ejemplo, instar a un país a ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como tipificar penalmente el delito de desaparición forzada y tortura” (Ibidem, p. 319-320). Por esse conceito, nota-se que as garantias de não repetição tem amplo espaço de intervenção em políticas públicas.

⁷⁴ ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, 2009.

⁷⁵ GROSSMAN, Claudio. The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future. In *Indiana Law Journal*, Indiana, vol. 83, 4ª edição, 2008, p. 1279.

Em terceiro lugar, no advento de um constitucionalismo multinível⁷⁶ na América Latina, em que ordens constitucionais se abrem para diálogos⁷⁷ com esferas internacionais especialmente por meio da proteção de direitos humanos⁷⁸, a jurisprudência do SIDH – trazida pelo sistema de petições individuais e ao lado dos parâmetros estabelecidos em relatórios temáticos e de países – exerceu papel fundamental em traçar balizas de proteção de Direitos Humanos que hoje se replicam pelos mais diferentes países. Tem-se, aí, que o sistema de petições exerceu papel na construção do *ius constitutionale commune* da América Latina.

Nas palavras de Flávia Piovesan, isso revela um mandato transformativo do *case law* do SIDH⁷⁹. Para Bogdandy, os constitucionalismos locais, que deram aos tratados de direitos humanos status constitucional (integrando-o no bloco de constitucionalidade), fazem com que as instituições do SIDH exerçam um papel chave nos sistemas domésticos⁸⁰. O sistema de petições permitiu que essas instituições delineassem, ao lado da sociedade civil organizada e Estados, interpretações de tratados de direitos humanos.

Essas interpretações passam a ser incorporadas no âmbito interno de forma comum. Como afirma Bogdandy, “*this can be seen in the reception of the inter-american case law in many domestic decisions*”⁸¹. Daí o reforço de um *ius constitutionale commune* latino-americano, o que deve ser celebrado pois “um discurso unívoco continental é muito mais robusto e fornece segurança majorada à proteção dos direitos humanos”⁸². Prova disso são as

⁷⁶ “O novo cenário que se forma da catarse do direito constitucional com o direito internacional dos direitos humanos demanda um alargamento da visão publicista tradicional: ainda que ao Estado caiba a responsabilidade primária, destaca-se a importância da dos diálogos dos diferentes planos protetivos para a plena realização dos direitos humanos (...). Forma-se, assim, uma rede, de vários planos, localizados em diversos níveis, que se alimentam e limitam reciprocamente. Daí a expressão multinível” (FACHIN, Melina Girardi. *Constitucionalismo Multinível: Diálogos e(m) direitos humanos*). *Revista Ibérica do Direito*, Lisboa, ano 1, vol. I, n. 1, jan./abr. 2020, p. 69 e 71).

⁷⁷ Em influxos tanto horizontais quanto verticais. Sobre o tema: FACHIN, Melina Girardi. Introdução. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). *Direito Constitucional Multinível: diálogos a partir do direito internacional dos direitos humanos*. Curitiba; Editora Prismas, 2017.

⁷⁸ “(...) verifica-se na região [América Latina] uma orientação constitucional voltada à internacionalização do direito constitucional através da ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, das cláusulas de abertura material das Constituições e, sobretudo, através do cada vez maior diálogo entre as jurisdições locais e a Corte Inter Americana de Direitos Humanos” (PIOVESAN, Flávia. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma*. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Porto Alegre, vol. 6, n. 2, jul./set. 2014, p. 144).

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ “Na América Latina o bloco de constitucionalidade é utilizado para integrar normas do direito internacional ao ordenamento jurídico estatal, o que fortalece a argumentação dos tribunais que apoiam uma transformação democrática”. (BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, maio/ago. 2015, p. 42).

⁸¹ BOGDANDY, Armin von. *The Transformative Mandate of the Inter-American System – Legality and Legitimacy of an Extraordinary Jurisgenerative Process*. Research Paper n. 16. Munique, 2019. [online]. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3463059##. Acesso em: 21 abr. 2020.

⁸² FACHIN, Melina Girardi. Introdução. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). *Direito Constitucional Multinível: diálogos a partir do direito internacional dos direitos humanos*. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 28.

inúmeras transformações verificadas a partir desse mandato, como indentificado por Mariela Morales Antoniazzi:

Ejemplos concretos ilustran la interamericanización: en Chile se ha ordenado la reforma de las normas constitucionales (art. 19) a efectos de asegurar el cumplimiento del derecho a la libertad de expresión, mediante la supresión de la censura previa; al Estado colombiano se le ha ordenado reiterativamente que reabra investigaciones cerradas en contra de miembros del Ejército por paramilitarismo, así como se dictaminó que Perú modificara las normas que permitían el juzgamiento de civiles por militares, a través de la “justicia sin rostro”, por ser contrarias a la CADH; la Corte ha fijado estándares de investigación y enjuiciamiento, con fórmulas muy específicas en materia de ejecución extrajudicial que han tenido una amplia repercusión en países como México, Honduras y Guatemala, por mencionar solo algunos casos paradigmáticos⁸³

Assim, por replicar reparações a vítimas, ter capacidade de influenciar políticas públicas e ser fator chave para o constitucionalismo multinível, a manutenção de um sistema de petições, funcionando de forma robusta, é essencial para que o impacto transformador do SIDH continue em marcha. Essa importância faz com que, mesmo se feitas críticas à crescente justicialização do SIDH, “*the proposal to rethink the Inter-American system maintains that the individual petition system should continue playing an important role*”⁸⁴.

Há, no entanto, inúmeros desafios que devem ser enfrentados nas reflexões dos operadores do SIDH sobre o sistema de petições. Elas envolvem a legitimidade do SIDH, a luta por sua universalidade, a eficiência do sistema de petições e sua efetividade. Nesses desafios, particularmente discutindo a eficiência do sistema, o atraso processual não pode ser somente um elefante na sala⁸⁵ e deve ser endereçado.

2.3 O PAPEL A SER DESEMPENHADO PELA CELERIDADE PROCESSUAL NO SISTEMA DE PETIÇÕES E CASOS

Para que se possa afirmar a necessidade de celeridade no sistema de petições da CIDH é também necessário que ela caminhe ao lado dos objetivos e funções da CIDH no sistema de petições. Afinal,

⁸³ ANTONIAZZI, Mariela Morales. Interamericanización como mecanismo del Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina. In: BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (coords.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión*. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law, 2017, p. 440.

⁸⁴ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes. *Quebec Journal of International Law*, Special Edition, Quebec, 2011, p. 163.

⁸⁵ Emprestando-se a expressão de: SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Edurne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

*siendo un organismo con funciones cuasi-jurisdiccionales, promocionales, diplomáticas y políticas, la CIDH tiene objetivos específicos que, en determinados momentos, podrían contradecirse entre sí. La forma en que se diseña y administra el sistema de casos se informa, restringe y limita por todos estos múltiples objetivos. La CIDH solamente será eficaz si su sistema de casos facilita la consecución de la mayoría de sus objetivos la mayoría del tiempo*⁸⁶.

No item anterior, foram sintetizadas três funções que o sistema de petições hoje desempenha na América Latina: (i) garantir acesso à justiça, respondendo a violações de direitos humanos como última esperança das vítimas; (ii) ser válvula de advertência e (iii), traçar parâmetros de conduta aos Estados, fomentando o *ius constitutionale comune* latino-americano. Uma resposta tempestiva privilegia todas essas funções.

Primeiramente, quando olhamos o sistema de petições como garantia de acesso à justiça, resposta tempestiva é convencionalmente imperativa. O próprio SIDH, ao interpretar o art. 8 da CADH, afirma que vítimas de violações de direitos humanos têm direito a uma resposta jurisdicional em um prazo razoável, que é definido conforme a complexidade do assunto, a atividade processual dos interessados, a conduta das autoridades e a afetação gerada na situação jurídica da vítima⁸⁷.

Não somente no art. 8 que o tema da celeridade aparece na CADH. O art. 46.1.a da CADH dispõe que, para que uma comunicação ou petição seja apresentada, devem ter “sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”. Dar uma resposta tempestiva é tão essencial à proteção de direitos humanos que a demora injustificada na tramitação de recursos judiciais é exceção à regra de esgotamento de recursos internos, autorizando a vítima alçar ao sistema internacional ainda que ação doméstica esteja em trâmite⁸⁸ e revelando a falha de o Estado ser o garante primeiro dos direitos humanos⁸⁹.

Assim, se o sistema de petições pode ser visto como garantia última de acesso à justiça, os operadores do SIDH devem trabalhar para que o SIDH não só exija dos Estados a celeridade

⁸⁶ DULITZKY, Ariel. *Derechos Humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano: modelos para (des)armar*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro, 2017, p. 297.

⁸⁷ CORTE IDH. *Caso Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia*. Série C, n. 192, Mérito, Reparações e Custas. 27 nov. 2008, par. 155.

⁸⁸ Art. 46.2. c, CADH. “As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando: houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos”.

⁸⁹ O prévio esgotamento de recursos internos é corolário dos princípios da subsidiariedade/complementariedade, que informam a atuação do SIDH. A regra do esgotamento dos recursos internos “*reflects the fact in the protection of human rights, where the systems established by Conventions are subsidiary to the national ones, the task and the duty of securing individual rights are, first of all, on contracting states*”. (ASCOLI, Sílvia da; SCHERR, Kathrin Maria. The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in the International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection. *European University Institute Working Papers LAW*, n. 2. 2007. [online]. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6701/LAW_2007_02.pdf. Acesso em: 06 maio 2020, p. 15)

processual, mas seja capaz de cumpri-la também. Isto é, o SIDH deve estar em *compliance* com as próprias balizas que apregoa, com as próprias convenções que o fundamentam.

A tempestividade da resposta do SIDH enquanto última esperança de justiça, todavia, não é um imperativo convencional abstrato. Há ao menos duas razões práticas para defendê-la, quais sejam:

Primeiro, a celeridade é corolária de uma boa instrução, pois, em muitos casos levados ao SIDH, devido a atrasos, “*opportunities were lost as time elapsed and witnesses could not always clearly remember underlying events*”⁹⁰. A imperatividade de uma resposta tempestiva ganha ainda mais relevo quando consideramos a natureza das causas levadas ao SIDH e, especialmente. Se é necessário recorrer ao Sistema, isso normalmente significa que as instâncias internas já falharam e que uma situação de injustiça – e comumente, grave violação de direitos humanos – se perpetua no tempo. Não é por menos que Federico Ramos afirma que

for victims, delays take a significant amount of time, especially when viewed in light of the urgent and pressing nature of human rights abuses (...). The main goal of the System is to vindicate victims of human rights violations. The Commission, however, will not be able to fulfill this goal if its proceedings continue to take extraordinary amounts of time”⁹¹.

Em segundo lugar, para além de ser imperativo de acesso à justiça, a celeridade é necessária para dar efetividade à função de alerta (preventiva) desempenhada pelo mecanismo de petições. Não basta afirmar que o sistema de petições é um *early warning* para situações de violações de direitos humanos e que, por isso, pode prevenir a perpetuação de violações.

Para que exerça essa função, a CIDH deve, ao menos, acelerar a primeira análise de petições, identificando padrões de violações e, a partir disso, podendo ativar outras de suas funções – como visitas técnicas ou a elaboração de relatórios temáticos. Ressalta-se que, hoje, o exercício da própria litigância internacional por Organizações Não-Governamentais é

⁹⁰ RAMOS, Federico. The need for an in-time response: the challenge for the inter-american commission on human rights for the next decade. *Southwestern Journal of International Law*, vol. 18, 2011, p. 159. No mesmo sentido, Ariel Dulitzky (DULITZKY, Ariel. Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, mar. 2015, p. 61): “*si los diálogos se llevan a cabo años, o incluso décadas, después de que tuvo lugar la supuesta violación de derechos humanos, en muchos casos pueden resultar completamente irrelevantes. Durante esos años o décadas las víctimas, los testigos y/o los responsables pueden haber fallecido, el daño puede haberse exacerbado, los gobiernos y regímenes pueden haber cambiado, las pruebas desaparecido y el impulso y la movilización social en torno al tema en cuestión pueden haberse diluido*”.

⁹¹ RAMOS, Federico. The need for an in-time response: the challenge for the inter-american commission on human rights for the next decade. *Southwestern Journal of International Law*, vol. 18, 2011.

acompanhado por articulações midiáticas e por mobilização da opinião pública⁹², sendo que uma resposta expedita, alinhada a esses veículos, possibilita a eficácia na proteção de direitos humanos ou para a prevenção de perpetuação de violações que estão sendo denunciadas.

Em resumo, muitas vezes, o atraso dessas petições simboliza a perda de oportunidade de o mecanismo de petições servir à prevenção. É o que foi identificado por Ariel Dulitzky, em análise de um caso brasileiro.

Para o autor, com o atraso processual, “*críticas también podrían argumentarse respecto del objetivo del Sistema de servir de alerta temprana. ¿Cómo puede alcanzarse este objetivo si la Comisión resuelve un caso diez o quince años después de que la violación se dio?*”⁹³. Os casos concretos muitas vezes indicam um padrão de violação que se repete, de

forma que a atuação do SIDH, tempestiva, para um caso, pode servir de prevenção para outros⁹⁴.

Finalmente, a celeridade processual privilegia o desenho de um *ius constitutionale commune* latino-americano conforme a necessidade de seu tempo. Para Flávia Piovesan, a América

Latina é marcada por três problemas estruturais: violência estrutural, desigualdade e centralismo do poder político. O *ius constitutionale commune* latino-americano tem sua gênese com esses desafios e a eles é endereçado⁹⁵. Como afirma Bogdandy ao tratar das decisões no âmbito do SIDH, frequentemente, elas se referem a tratamento dado a um grupo específico, mas

⁹² Sob o ponto de vista da litigância estratégica, “*por lo general, las estrategias legales que obtienen mejores resultados en las distintas etapas del litigio son aquellas que acompañan un proceso de movilización y activismo público de los protagonistas del conflicto real que subyace y sostiene el proceso*” (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008, p. 26).

⁹³ DULITZKY, Ariel. Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, mar. 2015, p. 61.

⁹⁴ “*Véase, por ejemplo, CIDH, informe nro. 35/08, caso 12.019, Admisibilidad y Fondo, (Publicación), Antonio Ferreira Braga, Brasil, 18/7/2008. En este caso, la Comisión atendió las acusaciones de tortura que sufrió el Sr. Ferreira Braga por la policía en 1993. La Comisión resolvió el caso quince años después de que sucedieron los actos de tortura. Seguramente, para esas fechas el gobernador del Estado no era el mismo, el jefe de la policía pudo haberse retirado y los agentes policiales implicados probablemente ascendieron de rango, el Sr. Ferreira no obtuvo ningún tipo de resarcimiento y, lo que es más preocupante, probablemente muchas otras personas sufrieron el mismo tipo de tortura*” (DULITZKY, Ariel. Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, mar. 2015, p. 61).

⁹⁵ “A região latino-americana marcada por sociedades pós-coloniais tem assim sido caracterizada por elevado grau de exclusão e violência ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região sofre com um centralismo autoritário de poder, o que vem a gerar o fenômeno do “hiperpresidencialismo” ou formas de “democracia delegativa”. A democratização fortaleceu a proteção de direitos, sem, contudo, efetivar reformas institucionais profundas necessárias à consolidação do Estado Democrático de Direito. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direitos e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico. É neste contexto político, social e cultural, por compartilhar de problemas, desafios, dilemas e tensões similares, que se justifica a defesa de um *ius constitutionale commune* latino-americano” (PIOVESAN, Flávia. *Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios*. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, 2017, p. 1360).

Em outras ocasiões, elas são redigidas com o propósito de resolver diretamente aspectos que afetam determinados grupos, o que termina beneficiando-lhes (...) O caráter coletivo é reforçado pelo fato de muitos casos paradigmáticos serem fruto de estratégias de litígios de determinados grupos e organizações governamentais que advogam pela transformação social⁹⁶.

Se o sistema de petições alimenta o arranjo de parâmetros para o desenvolvimento desse direito constitucional comum, é mais que bem-vinda uma resposta célere aos desafios endêmicos do continente. Isso não quer dizer que a resposta do *Ius Constitutionale Commune Latinoamericano* venha de forma rápida e revolucionária⁹⁷, pois conformado em uma construção jurisprudencial perene. O que aqui se privilegia é a importância da celeridade processual como vetor para que cada vez mais temas, inclusive transindividuais, cheguem a ser incorporados na jurisprudência do SIDH com a urgência que devem ser trazidos. Essa solução torna-se ainda mais relevante quando são parâmetros jurisprudenciais do SIDH que alimentam muito do controle de convencionalidade exercido pelos órgãos internos dos Estados⁹⁸.

Comprovada a importância da celeridade, uma ressalva se faz necessária: defender uma resposta tempestiva e célere não significa defender respostas que, na gana de rapidez, se tornam pela velocidade excessiva, intempestivas. O que se busca é o equilíbrio.

A lógica de buscar resposta rápida a todo custo contraria o próprio acesso à justiça que a celeridade processual persegue. Afinal,

*si bien un retardo indebido en una causa es una violación clara del proceso como se analizó supra, lo contrario, es decir, un proceso sumárisimo, más que representar una suerte de celeridad, constituye una clara violación al debido proceso por carecer el imputado del tiempo y de los medios para preparar su defensa*⁹⁹.

⁹⁶ BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, maio/ago. 2015, p. 31.

⁹⁷ Como afirma Bogdandy (*Idem*), “ainda que o projeto tenha como objetivo uma transformação fundamental, a legalidade da abordagem, assim como seu foco nos direitos humanos, demonstra um profundo ceticismo em relação aos grandes projetos políticos. A transformação real e gradual é um traço distintivo da perspectiva do Iccal. Ninguém aposta em soluções rápidas ou revolucionárias, e muitos concentram-se no árduo processo necessário para uma jurisprudência transformadora”.

⁹⁸ “A los jueces nacionales les corresponde verificar la compatibilidad entre las normas jurídicas susceptibles de aplicarse en un caso concreto y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana” (ANTONIAZZI, Mariela Morales. *Interamericanización como mecanismo del Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*. In: BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (coords.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión*. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law, 2017, p. 443).

⁹⁹ RESCÍA, Víctor Manuel Rodríguez. *El debido proceso legal y la convención americana sobre derechos humanos*. In CORTE IDH. *Liber Amicorum*: Héctor Fix-Zamudio. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: São José, 1998, p. 1.310.

Para Ariel Dulitzky, uma busca descompassada pela validade significaria a perda do sistema de petições como um espaço de diálogo entre vítimas, sociedade civil, comunidade internacional e Estado. Simbolizaria também o atropelo de garantias processuais¹⁰⁰ e do devido processo legal interamericano, afetando o cumprimento de decisões e as próprias vítimas:

La CIDH debe tener cuidado al diseñar y administrar un procedimiento que los actores involucrados perciban como legítimo. Si la Comisión actúa y tramita sus casos de manera que sea percibida como ilegítima, las probabilidades de que los Estados actúen conforme a sus recomendaciones serán menores¹⁰¹

Não cabem também respostas que desprestigiem o próprio acesso à justiça. A celeridade não autoriza o SIDH a traçar balizas de admissibilidade extremamente rígidas para as petições ou adotar decisões pouco fundamentadas, e a busca pela automatização de procedimentos não pode onerar vítimas. Críticas são feitas ao Sistema Europeu de Direitos Humanos justamente por, em busca de celeridade, ter afastado as vítimas de seu centro¹⁰². É por isso que o CEJIL afirmou que

las medidas adoptadas para reducir el atraso procesal no pueden ser valoradas bajo un prisma meramente estadístico o numérico, sino que su éxito dependerá de que las mismas resulten en una mejora y fortalecimiento real de la capacidad de respuesta efectiva de la CIDH por medio del trámite de situaciones, casos y medidas urgentes de protección. Esto es, el propósito de solucionar el atraso procesal debe ser aumentar la eficacia y la efectividad del SIDH, evitando acciones que mejoren

¹⁰⁰ López e Villareal, como se verá adiante, defendem posição contrária a adotada nesse artigo. No entanto, possuem razão ao afirmarem que “*las garantías del procedimiento tienen una razón de ser no en argumentos formales, sino en garantías sustanciales en las cuales subyace uno de los derechos más importantes: el debido proceso. Por esta razón, los intentos de las partes por preservar los procedimientos no deben ser entendidos como una forma de hacer prevalecer lo procesal por encima de lo sustancial, sino como una manera de preservar las garantías jurídicas que han sido establecidas por diversas razones que ciertamente no pueden menospreciarse por el simple hecho de no estar siempre dirigidas a discutir los aspectos sustanciales*” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 158-159)

¹⁰¹ DULITZKY, Ariel. Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, mar. 2015, p. 60.

¹⁰² “Particularmente, o art. 35.3(b) da Convenção Europeia de Direitos Humanos foi alvo de muitas críticas. O dispositivo estabelece que a Corte poderá inadmitir petições em que “*the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires an examination of the application on the merits and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal*”.

Para Nikos Vogiatzis, o artigo “*undermines direct access to justice at the international level*” VOGIATZIS, Nikos. The admissibility criterion under article 35(3)(b) ECHR: a ‘significant disadvantage’ to human rights protection?. *International and Comparative Law Quarterly*. Cambridge, vol. 65, n. 1, 2016, p. 185-211.

Alvo de crítica também é a ampla aplicação de casos pilotos, desconsiderando especificidades fáticas, especialmente em países democraticamente menos maduro KURBAN, Dilek. Forsaking Individual Justice: The Implications of the European Court of Human Rights’ Pilot Judgment Procedure for Victims of Gross and Systematic Violations. *Human Rights Law Review*, Oxford, v. 16, 4ª ed., Oxford, p. 731-769, dez. 2016, p. 769).

*los resultados en el papel pero que puedan restringir el alcance de la tutela regional*¹⁰³

Para além dessas questões, também cabe outra nota de temperança ao desejo por celeridade: não se ignora que, no âmbito da justiça internacional, muitas vezes o transcurso do tempo – e de largos lapsos temporais – faz parte dos processos de superação de passados autoritários e de conflitos. Especialmente, isso é visto na justiça penal internacional ao tratar de crimes de guerra – quando o tempo não necessariamente elimina provas, mas sim permite sua formação, beneficia a superação da violência extrema e propicia a maior cooperação de governos e indivíduos com os processos¹⁰⁴.

No entanto, os alegados e controversos proveitos do transcurso de largo lapso temporal são excepcionalíssimos. O cálculo para se compreender quando o tempo privilegiaria um melhor cumprimento da decisão internacional, eventualmente até autorizando uma abstenção momentânea do SIDH como forma de diálogo¹⁰⁵, é sensível. Assim, as bases fáticas de situações extremas, como são crimes de guerra, não podem ser transplantadas para o cenário da América Latina atual.

Veja-se, por exemplo, o caso *Guerrilha do Araguaia vs. Brasil*¹⁰⁶. Ele se refere a graves violações de direitos humanos, incluindo tortura e execuções extrajudiciais, durante a ditadura militar brasileira. Nele, concluiu-se que a negativa da justiça brasileira em investigar, punir e reparar as violações de direitos humanos, com fundamentos na Lei de Anistia Brasileira e em prescrição dos crimes, viola parâmetros traçados pelo SIDH – pelos quais se veda a aplicação dessas duas figuras em investigações e processos versando sobre graves violações de direitos humanos perpetradas no contexto de ditaduras na América Latina.

¹⁰³ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Carta sobre el atraso procesal en la CIDH*. Washington D.C., 15 out. 2018. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/carta-atraso-procesal-cidh>. Acesso em: 07 maio 2020, p. 7.

¹⁰⁴ “War crimes cases pose particular challenges in both the investigation and prosecution phases that distinguish them from even the most complex domestic cases. In addition, war crimes cases are born of significant societal disruption that can impede, on both the societal and the individual level, the emergence of evidence in the short-term. Often, a true picture of crimes will be available only after time has passed and distance has increased from the conflict. If prosecutors rush or excessively narrow the scope of cases, they risk undermining the goals of the prosecutions. In developing expectations for future war crimes tribunals, therefore, the international community must balance the desire for expediency against stubborn but necessary processes that may cause delay” (WHITING, Alex. In *International Criminal Prosecutions, Justice Delayed can be Justice Delivered*. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, vol. 50, n. 2, 2009, pags. 323-364)

¹⁰⁵ Como apontam Melina Fachin e Bruna Nowak, ao analisar recusas da Corte IDH na apreciação de Opiniões Consultivas, no SIDH, “the silence says a lot” (FACHIN, Melina Girardi; NOWAK, Bruna. *Democracies in danger: are judicial dialogues means to refrain setbacks in Latin America?*. *Brazilian Journal of International Law*, Brasília, vol. 17, n. 1, 2020, p. 19).

¹⁰⁶ CORTE IDH. *Herzog e outros vs. Brasil*. Série C, n. 353, Sentença de Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 15 mar. 2018.

O caso foi levado à CIDH em 7 de agosto de 1995. O relatório de mérito foi emitido em 31 de outubro de 2008. O caso, contudo, teve de ser submetido à Corte Interamericana e a sentença foi prolatada em 24 de novembro de 2010. A partir de então, demandou-se do Brasil o cumprimento da sentença.

Os atuais estágios do cumprimento das recomendações como a lógica de que o transcurso do tempo e a troca de governos pode privilegiar processos e decisões internacionais é excepcional, senão falaciosa no contexto atual. Afinal, as trocas de governo entre 1995 e 2020 se deram com a final ascensão de Jair Messias Bolsonaro, que em seu histórico de exortação da ditadura militar brasileira, destina esforços ao não cumprimento das sentenças internacionais¹⁰⁷.

Com base nessas considerações, conclui-se que as mais diversas funções do mecanismo de petições podem ser beneficiadas com uma resposta tempestiva. Isso, contudo, não autoriza o desrespeito ao devido processo legal interamericano, nem se impõe como regra absoluta.

Assim, é reconhecendo esses limites que esse trabalho avalia proposta para imprimir maior celeridade ao SIDH, sem se distanciar da crença de que maior celeridade é urgente, pois “*las demoras estructurales del SIDH, especialmente en el ámbito de la CIDH, perjudican primordialmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos, además de minar la credibilidad y legitimidad de los órganos del propio SIDH*”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Bolsonaro é notoriamente conhecido pela exaltação aos anos de chumbo. Sob seu governo, a Secretaria de Comunicação da Presidência homenageou Curió, conhecido torturador da ditadura. Em 04 de maio de 2020, Bolsonaro recebeu Curió no Palácio do Planalto e lhe rendeu homenagens públicas. Isso culminou com a apresentação de petição, por parte de entidades da sociedade civil e partidos políticos, denunciado à Corte IDH os atos de Bolsonaro que descumprem as recomendações da sentença. (cf. GALVANI, Giovana. Bolsonaro é denunciado em Corte Interamericana após reunião com torturador. *Carta Capital*. Política. 08 maio 2020. [online]. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-e-denunciado-em-corte-interamericana-apos-reuniao-com-torturador/>. Acesso em 09 mai 2020.

¹⁰⁸ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Carta sobre el atraso procesal en la CIDH*. Washington D.C., 15 out. 2018. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/carta-atraso-procesal-cidh>. Acesso em: 07 maio 2020, p. 1.

3. O MECANISMO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS PERANTE A CIDH: UM PROCESSO BIPARTIDO ENTRE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO

O procedimento de petições e casos perante a CIDH é, hoje, bipartido entre fases de admissibilidade e mérito. O presente capítulo busca detalhar como esse procedimento está desenhado no atual Regulamento da CIDH e as tentativas mais recentes de a CIDH combater o atraso processual. Será visto que a CIDH trabalha mais recentemente para ampliar a unificação de fases de admissibilidade e mérito, dentro de seu atual Regulamento, evidenciando tal medida como uma daquelas que permite a superação do atraso processual.

3.1 O ATUAL PROCEDIMENTO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS PERANTE A CIDH

Uma petição recebida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode passar por etapas de avaliação inicial, admissibilidade, mérito e, finalmente, envio do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁰⁹. Desde já, é importante destacar que, geralmente, as petições são analisadas por ordem de chegada e sempre com relatórios individualizados. Há a possibilidade, contudo, de análise de petições *per saltum* (fora da ordem cronológica)¹¹⁰ e de agrupamento ou desmembramento de petições e casos¹¹¹.

Na etapa de revisão inicial, a Seção de Estudo Inicial da Secretaria Executiva da Comissão¹¹² identifica o processo, atribui um número à petição e verifica se ela está de acordo

¹⁰⁹ Aqui está se tratando de petições que não requisitam a outorga de medidas cautelares, as quais passam por outro rito. Além disso, relembra-se que um caso chega à CIDH tanto pelo portal do sistema de petições quanto pelo envio de uma carta escrita à CIDH. O primeiro procedimento é muito mais célere, uma vez que, no segundo, a carta será primeiro destinada ao departamento que separa correspondências e, depois, identifica se a petição possui ou não pedido de medidas cautelares (cf. PAÚL, Álvaro. The Inter-American Commission on Human Rights' Initial Review of Petitions, its Backlog, and the Principle of Subsidiarity. *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., vol. 49, n. 1, 2016, p. 19-52)

¹¹⁰ Conforme o art. 29.2 do Regulamento da Comissão, a petição é analisada fora da ordem cronológica se o decorrer do tempo lhe privar de utilidade, se ela trata de vítimas privadas de liberdade ou se o Estado manifesta formalmente interesse de entrar em um processo de solução amistosa. A petição também é analisada com prioridade quando sua “decisão pode ter o efeito de remediar situações estruturais graves que tenham impacto no gozo dos direitos humanos”. Finalmente, autoriza-se o mecanismo *per saltum* quando a decisão “pode promover mudanças legislativas ou de prática estatal e evitar o recebimento de múltiplas petições sobre o mesmo assunto”.

¹¹¹ Segundo o art. 29.2 do Regulamento, “Se duas ou mais petições versarem sobre fatos semelhantes, envolverem as mesmas pessoas ou revelarem o mesmo padrão de conduta, a Comissão poderá reuni-las e dar-lhes trâmite num só expediente”.

¹¹² No organograma da CIDH, ainda se encontra o termo “Seção de Registro” (disponível em <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Organigrama-CIDH.pdf>, com acesso em 23 de janeiro de 2021). Todavia, hoje a Seção de Registro é chamada de Seção de Estudo Inicial, como se apreende de CIDH. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal*. Comunicado de Imprensa nº 278/19. Washington, D.C., 29 out. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/278.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

com os requisitos do art. 28 do Regulamento da Comissão. Por esse motivo, não se pode negar que na avaliação se faz um primeiro exame de admissibilidade – que inclusive é prévio à notificação do Estado e baseado somente nas informações submetidas pelo peticionário¹¹³.

Uma vez procedida essa avaliação, a Seção de Estudo Inicial pode se pronunciar pela abertura do trâmite ou pelo arquivamento da petição. Esse pronunciamento, contudo, é apenas uma proposta: ao cabo, quem decide se uma petição deve passar da fase de avaliação inicial e ter seu trâmite aberto é a Seção de Admissibilidade (antes Grupo de Recebimento e Admissibilidade de Petições), também vinculado à Secretaria Executiva¹¹⁴.

Antes de rechaçar uma petição, a CIDH pode abrir a possibilidade de o peticionário complementá-la com as informações faltantes, conforme autoriza o art. 26.2 do Regulamento. Ademais, mesmo após o rechaço na etapa de estudo inicial, o peticionário poderá requerer nova realização do estudo inicial nas situações previstas na Resolução 1/19 da CIDH.

Com essa atuação das Seções de Estudo Inicial e de Admissibilidade, a Comissão dá corpo ao art. 48.1.a da CADH, que prevê que “se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, [a Comissão] solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada”.

Quando o trâmite da petição é finalmente aceito, o Estado é notificado. Finaliza-se a etapa de avaliação inicial com a notificação, iniciando a fase de admissibilidade da petição. A partir desse momento, o Estado contará com um prazo de três meses¹¹⁵ para apresentar sua resposta. Esse prazo pode ser reduzido, caso a Comissão considere que há particular gravidade e urgência, ou quando se considere que a vida ou a integridade pessoal de uma pessoa corre perigo real e iminente¹¹⁶.

Na sequência, as partes podem apresentar informações adicionais. Também é viável a realização de audiências ou reuniões de trabalho¹¹⁷. Essa possibilidade de instrução ampla encontra amparo também na CADH, pois o art. 47.1.e da CADH dispõe que a CIDH “poderá

¹¹³ Conforme a própria CIDH afirmou “função delegada pela CIDH à sua Secretaria Executiva, na qual se realiza uma análise preliminar e completa dos requisitos de admissibilidade e competência das petições, nos termos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do Regulamento e do Estatuto da CIDH e demais instrumentos interamericanos aplicáveis ao caso” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH adota resolução sobre a revisão inicial de petições*. Comunicado de Imprensa nº 287/19. Washington, D.C., 07 nov. 2019. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/287.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021).

¹¹⁴ SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Ederne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 234.

¹¹⁵ Regulamento, art. 30.3.

¹¹⁶ Regulamento, art. 30.4.

¹¹⁷ Regulamento, art. 30.5.

pedir aos Estados interessados qualquer informação pertinente e receberá, se isso lhe for solicitado, as exposições verbais ou escritas que apresentarem os interessados”.

Contudo, quando há gravidade e urgência ou perigo iminente à vida ou integridade pessoal, o art. 30.7 da CIDH prevê que “a Comissão poderá solicitar que o Estado apresente sua resposta e observações sobre a admissibilidade e o mérito do assunto” de forma unificada¹¹⁸. Isso viabiliza a conjugação das etapas de admissibilidade e mérito, para além de outras hipóteses, como se verá adiante. Afinal, o art. 36.4 do Regulamento dispõe que “quando a Comissão proceder em conformidade com o artigo 30.7 deste Regulamento, abrirá um caso e informará às partes por escrito que deferiu a consideração da admissibilidade até o debate e a decisão sobre o mérito”.

É somente após o recebimento dessas novas informações que a Comissão decidirá pela admissibilidade da petição. Aqui, novamente a atuação da Comissão parece dar corpo às previsões da CADH, dessa vez ao art. 48.1.b, que rege que “recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação”.

Na etapa de admissibilidade, a decisão final não é tomada mais por oficiais da Secretaria Executiva, mas pelos comissionários, havendo, inclusive, um comissionário relator¹¹⁹. Todavia, os comissionários contam com o apoio dos oficiais das Sessão de Admissibilidade. Ao fim, é elaborado um relatório (*informe*) de admissibilidade, a ser deliberado pelos comissionários.

A Comissão verifica se detém jurisdição em razão do tempo, local, pessoa e matéria. Além disso, endereça o tema do esgotamento de recursos internos e o respeito ao prazo previsto no art. 46 da CADH, ou, alternativamente, a aplicação de alguma das exceções ao esgotamento e ao prazo previstas. É vedado que a petição trate de situação pendente de resolução em outro processo internacional ou que se trate de reprodução de situação já resolvida pela CIDH ou por outro organismo internacional. Por fim, a CIDH verifica se há identificação adequada da situação, permitindo a individualização do caso e seu tratamento como um caso em concreto – e não em abstrato –, bem como se há fatos e fundamentos para possivelmente caracterizarem uma violação de direitos humanos.

¹¹⁸ Regulamento, art. 30.7.

¹¹⁹ SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Eburne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 234-235.

Portanto, a regra é haver um relatório de admissibilidade apartado do relatório de mérito. Há, no entanto, a possibilidade de que a análise da admissibilidade seja conjugada com o mérito em circunstâncias excepcionais, como prevê o art. 36.3 do Regulamento da Comissão:

Em circunstâncias excepcionais e depois de haver solicitado informação às partes conforme dispõe o artigo 30 deste Regulamento, a Comissão poderá abrir o caso, mas diferir a consideração da admissibilidade até o debate e a decisão sobre o mérito. A decisão será adotada em uma resolução fundamentada que incluirá uma análise das circunstâncias excepcionais. Entre as circunstâncias excepcionais que a Comissão levará em conta estão as seguintes:

- a. quando a consideração da aplicabilidade de uma possível exceção ao requisito do esgotamento de recursos internos está inextricavelmente unida ao mérito do assunto;
- b. em casos de gravidade e urgência ou quando se considera que a vida de uma pessoa ou sua integridade pessoal estão em perigo iminente; ou
- c. quando o decorrer do tempo pode impedir que a decisão da Comissão tenha efeito útil

Esse tema também é regulado pela Resolução 1/16, que especificou critérios para unificação e fases, como se verá adiante.

Se o relatório de admissibilidade é favorável à continuidade do processo, a decisão é comunicada às partes e se adentra à etapa de mérito¹²⁰. A petição, então, se torna um caso¹²¹. Prazo de 4 meses é aberto para ambas as partes submeterem argumentos sobre o mérito do caso¹²². É possível, novamente, realizar audiências e reuniões de trabalho, além de serem submetidas observações adicionais por escrito. Se o peticionário requisitar desistência, a CIDH poderá tanto acatar o pedido ou “ou prosseguir na sua tramitação no interesse de proteger determinado direito”¹²⁴.

Ao longo de todo o procedimento, o caso poderá ser arquivado se a CIDH verificar que não subsistem os motivos da petição ou do caso, que há injustificada inatividade processual do peticionário ou ainda que, após empreendidos os mais amplos esforços, a CIDH não conseguiu as informações necessárias para uma decisão sobre a petição¹²⁵. Contudo, nessas três situações, os peticionários serão notificados previamente para apresentar todas as informações necessárias para se evitar o arquivamento¹²⁶.

¹²⁰ Contudo, se houver informações supervenientes que demonstrem a inadmissibilidade da petição, a CIDH poderá declarar inadmissível em qualquer etapa, conforme o art. 47.1.c da CADH.

¹²¹ Regulamento, art. 36.2.

¹²² Novamente, aqui a atuação da CIDH parece encontrar fulcro também no art. 47.1.a da CADH.

¹²³ As investigações *in loco* são reguladas também pelo art. 39 do Regulamento da Comissão.

¹²⁴ Regulamento, art. 41.

¹²⁵ Regulamento, art. 42.1.

¹²⁶ Regulamento, art. 42.2.

Após a instrução, a CIDH reitera que as partes manifestem interesse em iniciar procedimento de solução amistosa¹²⁷. Esse convite é feito desde a abertura à trâmite. Caso não haja interesse – ou se, havendo, o procedimento restar mesmo assim frustrado –, a CIDH delibera um relatório de mérito com base em toda a instrução prévia¹²⁸. Novamente, o relatório é adotado por voto dos Comissionários, mas sua elaboração conta com oficiais da estrutura da Secretaria Executiva – a Seção de Casos.

Caso se conclua que o Estado violou direitos humanos, a Comissão elabora recomendações. O relatório é enviado às partes e ao Estado é dado prazo para cumprir com as recomendações. Esse primeiro relatório é majoritariamente entendido como confidencial, mas publicado se um caso é enviado à Corte IDH. Finalmente,

se o Estado falha em demonstrar que realizou um progresso substancial para cumprir as recomendações antes que o prazo determinado pela Comissão terminasse, a Comissão pode, tanto tornar público o relatório de mérito e continuar monitorando o cumprimento das recomendações ou enviar o caso para a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹²⁹.

No entanto, caso o Estado tenha ratificado à CADH, a Comissão só poderá deixar de submeter o caso à Corte por decisão fundamentada da maioria absoluta dos seus membros¹³⁰.

Como se vê, é um procedimento longo e detalhado. Infelizmente, hoje, a CIDH não tem conseguido dar uma resposta tempestiva às demandas que lhe chegam pelo sistema de petições e que devem passar pelos mais diferentes meandros acima descritos.

3.2 ESTADO DA ARTE DO MECANISMO DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS: O *BACKLOG* E A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA DAR CONTA DE UMA DÍVIDA HISTÓRICA

Em 2019, a CIDH informou que havia 3.696 petições na etapa de admissibilidade. Outras 1.061 estão na etapa de mérito¹³¹. Em comparação, 308 casos foram arquivados, 151

¹²⁷ Regulamento, art. 40. Tal previsão dialoga com o art. 48.1.f da CADH, que prevê que a Comissão “pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção”.

¹²⁸ Regulamento, art. 43.2 e 44.

¹²⁹ REINSBERG, Lisa. *Prevenindo e Reparando Violações de Direitos Humanos através do Sistema Internacional: Atuação perante o Sistema Interamericano – Manual para Advogados e Ativistas*. Tradução: BAKER, Eduardo; BAKER, Julia. São Francisco: IJRC, 2012. [online]. Disponível em: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2014/03/Manual-Atuacao-perante-o-Sistema-Interamericano-2014.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021. O Relatório que substitui o envio do caso à Corte é tomado conforme o art. 51 da CADH.

¹³⁰ Regulamento, art. 45.1.

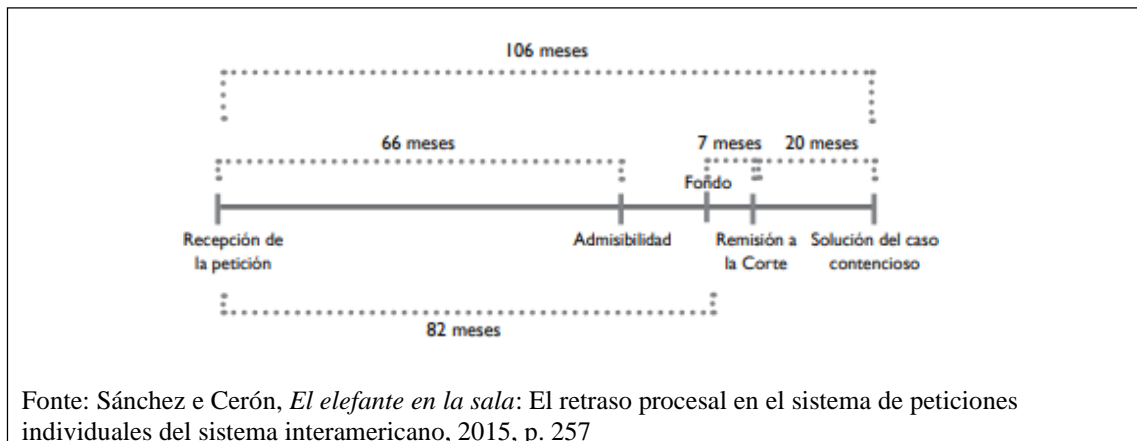
¹³¹ O Relatório Anual de 2019, contudo, não informa a quantidade de petições em etapa de estudo inicial.

decisões sobre admissibilidade foram emitidas e foram produzidos 62 relatórios de mérito¹³². Há um descompasso entre o número de decisões de admissibilidade, mérito e arquivamento que são produzidas e o número de petições pendentes, formando um *backlog*¹³³. O reflexo disso se dá no tempo do processo.

O mais referenciado estudo sobre o tempo do processo na Comissão Interamericana foi elaborado pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas. Esse estudo identificou que entre 1996 e 2010 o tempo médio para que uma petição tivesse julgado seu mérito foi de 78 meses, enquanto a Comissão demorou cerca de 48 meses para declarar a admissibilidade de um caso e 57 meses para proferir uma decisão de inadmissibilidade¹³⁴.

Além disso, a Clínica constatou que, com o passar dos anos, o prazo para resolução de casos está tendendo ao aumento¹³⁵. Foi o que confirmaram advogados do CEJIL em 2013. Segundo Nelson Camilo Sánchez e Laura Lyons Cerón, entre 2002 e 2013, a CIDH demorou cerca de 66 meses para emitir uma decisão de admissibilidade, 72 meses para proferir uma decisão de inadmissibilidade e 82 meses para proferir uma decisão de mérito. Após a decisão de mérito da CIDH, se for necessária a remissão do caso à Corte IDH, a vítima deverá aguardar, em média, mais 27 meses para ter a decisão final do SIDH¹³⁶:

Figura 2 - Média de tempo do processo no SIDH, por fases



¹³² A Comissão não informa quantas dessas decisões são de admissibilidade e mérito, nem quantas petições possuem as etapas acumuladas.

¹³³ Cf. PAÚL, Álvaro. The Inter-American Commission on Human Rights' Initial Review of Petitions, its Backlog, and the Principle of Subsidiarity. *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., vol. 49, n. 1, 2016, p. 19-52.

¹³⁴ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 33.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 35.

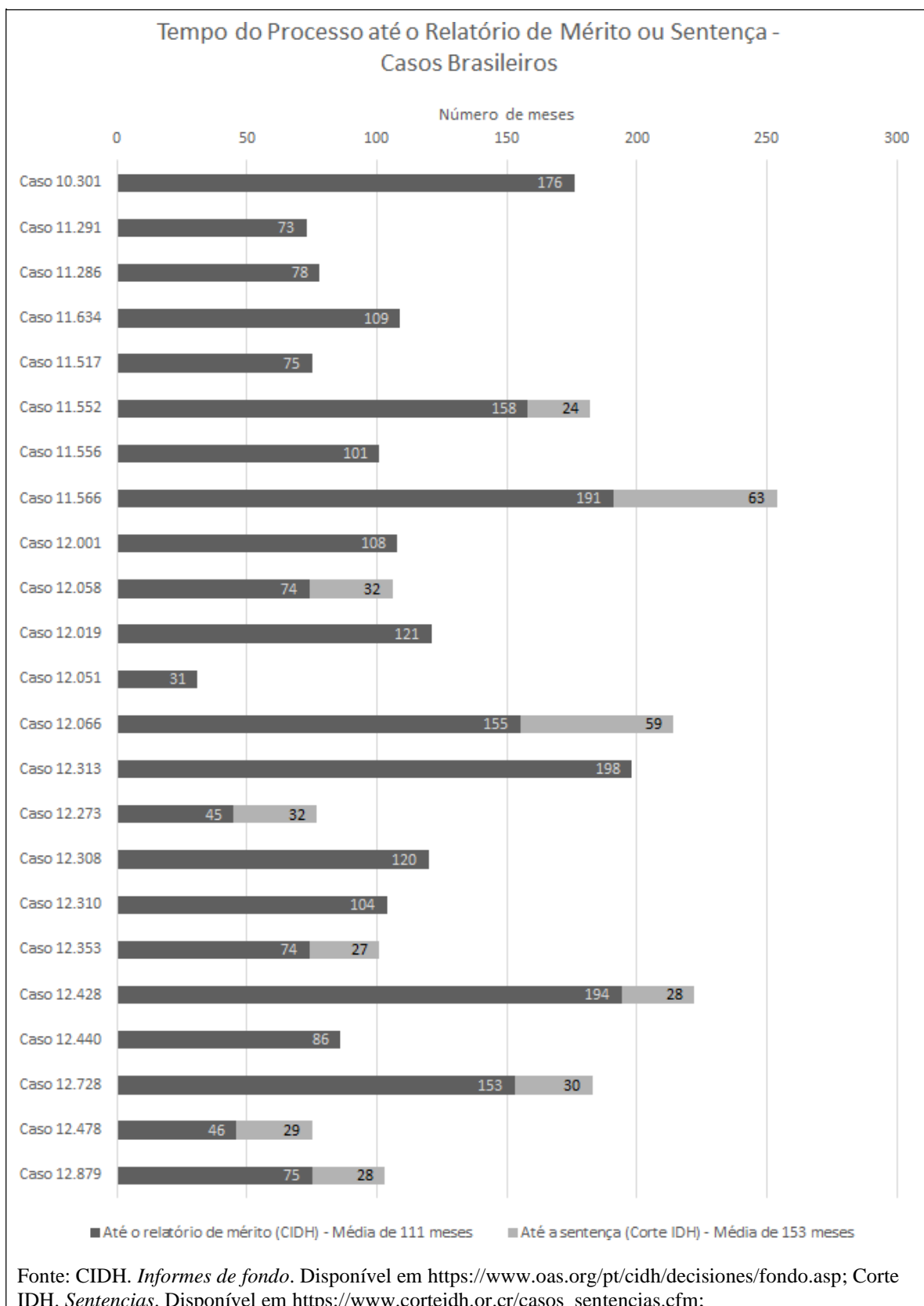
¹³⁶ SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Eudene, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 257.

Um recorte sobre os casos brasileiros exemplifica os dados levantados por esses estudos, mas também demonstra um cenário ainda mais alarmante. Por meio de consultas aos relatórios de mérito e sentenças publicadas até janeiro de 2021, aferiram-se dados para elaboração do gráfico abaixo. Verificou-se que, em média, os casos brasileiros tramitaram por 111 meses na CIDH até ocorrer a publicação do relatório de mérito. Nas hipóteses em que os casos foram remetidos à Corte IDH, o tempo médio desde a apresentação da petição na CIDH até a prolação da sentença foi de 153 meses¹³⁷.

A última sentença contra o Brasil publicada pela Corte IDH (“Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil”, Caso 12.428 no gráfico), datou de mais de 21 anos após a apresentação da petição inicial. Somente na CIDH, foi necessário transcurso de mais de 16 anos até o relatório de mérito.

¹³⁷ O número de caso adotado pela CIDH não é utilizado, pela Corte IDH, para se identificar o processo. Apesar disso, utilizou-se a identificação ampla com o número de caso, para a elaboração do gráfico, por adequação metodológica.

Figura 3 - Tempo do Processo até o Relatório de Mérito da CIDH ou Sentença da Corte IDH – Casos Brasileiros



Todos esses dados, especialmente os coletados pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas e Sánchez e Serón ofertam panorama sobre o atraso processual na CIDH, mas o fazem com alguma imprecisão. É que estudos na matéria, determinando precisamente o montante do atraso, não são fáceis de serem realizados. Infelizmente, a divulgação de dados acerca do processamento de petições individuais carece de transparência e detalhamento, sendo sequer suficiente os dados informados em relatórios anuais para se realizar um estudo apurado. Daí porque tanto o estudo da Clínica de Direitos Humanos do Texas como o de Sánchez e Cerón marcam diversas ressalvas metodológicas. Como exemplo, os autores mencionam que

*la información recolectada y contenida en la base de datos no permite medir exactamente el retraso procesal existente en la actualidad en el sistema interamericano — especialmente en la Comisión—, teniendo en cuenta que no todas las decisiones de los órganos del sistema son públicas, y que la información correspondiente a las peticiones que actualmente se encuentran en la lista de espera de la Comisión no fue incluida en la base de datos, pues esta información no es pública*¹³⁸

Assim, não se pode deixar de notar que, se o atraso processual é um problema a ser enfrentado no sistema, maior clareza e precisão na divulgação de dados do estado atual do mecanismo de petições se faz necessária. A CIDH, por exemplo, falha em não ter disponível em seu *site* um fluxograma claro do sistema de petições¹³⁹ e unificar padrões de nomenclatura¹⁴⁰. Mesmo nos Relatórios Anuais, oportunidade em que a CIDH concentra a maior compilação estatística anual acerca do mecanismo de petições, a linguagem utilizada nem sempre é clara¹⁴¹.

Há, todavia, também uma limitação pragmática: os esforços da CIDH estiveram mais voltados a dar as respostas aos casos do que a realizar um “metatrabalho” de acompanhamento do sistema de petições. A informatização e a sistematização de dados são muito prejudicadas por falta de ferramentas tecnológicas mais avançadas – que podem depender de um orçamento

¹³⁸ *Ibidem*, p. 241.

¹³⁹ É difícil para um operador do Sistema compreender, por exemplo, que existem etapas de estudo inicial, admissibilidade e mérito *a priori* bem divididas e que essas etapas não se confundem. A consequência desse fato é que a CIDH, ao compilar informações em seus Relatórios Anuais, trabalha com termos muitas vezes incomuns aos pesquisadores, gerando obstáculo para a sistematização de dados.

¹⁴⁰ Um exemplo dessa falta de unificação de nomenclatura é que o organograma disponível no site da CIDH (cf. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Organigrama-CIDH.pdf>, com acesso em 23/01/2021) menciona a existência de uma Seção de Registro na Comissão, a qual, em verdade, já é nomeada Seção de Estudo Inicial.

¹⁴¹ Por exemplo, ao contabilizar o número de petições recebidas por ano, a Comissão informou em seu relatório anual de 2019 (*idem*) que “*Muchas de las peticiones en que no se recibe la información solicitada son “desactivadas” y/o archivadas. Estas no aparecen en las gráficas*”. A CIDH, contudo, não explica porque essas petições não foram contabilizadas ou a diferença entre os termos desativadas e arquivadas.

que nem sempre é dado à CIDH. Prova disso é que, como pude notar no período em que estagiei na Comissão, o sistema de manejo e controle de casos com o qual a CIDH trabalha foi criado ainda em 2011 e passou por pouquíssimas atualizações.

Essa carência de sistematização e transparência de dados, contudo, jamais significou que a CIDH encobre a situação do atraso ou que não tenha endereçado a questão. A CIDH deixa claro, em diversas manifestações, que o atraso existe e é um problema que deve ser enfrentado. Nos últimos anos, redobrou esforços para fortalecer o sistema de petições com celeridade processual. Prova disso é que Comissão dedicou parte de seu Plano Estratégico de 2017-2021 para um Programa Especial de Redução do Atraso Processual¹⁴². Em várias ocasiões, a CIDH reconhece o atraso processual como uma *dívida histórica* a ser superada¹⁴³.

Nesse sentido, conforme Silvia Serrano mencionou na Conferência de Encerramento do 7º Curso Internacional Especializado em Direitos Humanos (2019, Medellín, Colômbia), a partir de 2017 é que a CIDH teve de assumir como uma prioridade – e tarefa hercúlea, dada as esparsas informações sobre os casos – a tentativa de se compilar dados sobre o atraso processual¹⁴⁴. Todavia, se, ao passo que esse autor não tem notícias de publicização de dados completos sobre o atraso pelo própria Comissão, não se pode negar que medidas adotadas pela CIDH para a superação do atraso processual são, em grande parte, responsáveis por moldar o mecanismo de peticionamento que hoje conhecemos.

¹⁴² O último relatório da CIDH informando os resultados da implementação de seu Plano Estratégico pode ser conferido em: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021*. Washington, D.C., 07 jul. 2020. Comunicado de Imprensa nº 160/20. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/160.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Comentando sobre o Plano Estratégico, Antonia Urrejola Noguera escreve que “la sólida configuración institucional y jurídica de la CIDH hasta hoy, la cual se estructura sobre tres pilares fundamentales: el pilar de peticiones y casos —que incluye las medidas cautelares—, el pilar de monitoreo y el pilar de promoción y cooperación técnica con los Estados. Sobre estas columnas, la CIDH aprobó su Plan Estratégico 2017-2021, elaborado con una amplia participación de la sociedad civil y de los Estados, y que identificó e introdujo nuevas formas de abordar las coyunturas y problemáticas actuales de derechos humanos en la región” (NOGUERA, Antonia Urrejola. Impacto y desafíos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el actual contexto regional. *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Número especial, 2020, p. 221).

¹⁴³ O termo pode ser encontrado por exemplo em COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021*. Washington, D.C., 07 jul. 2020. Comunicado de Imprensa nº 160/20. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/160.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021; ou em COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas*. Comunicado de Imprensa nº 257/18. 02 dez. 2018. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/257.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁴⁴ GUZMÁN, Silvia Serrano. Conferência de Encerramento do 7º Curso Internacional Especializado em Direitos Humanos: Passado Presente e Futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Instituto Colombiano de Derechos Humanos/Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín, Colômbia, 29/11/2019. Notas do autor.

Entre 2014 e 2016, a CIDH criou o Grupo de Atraso Processual (GAP). Por um lado, era “*un grupo especial conformado por abogadas y abogados de la Secretaría Ejecutiva, encargado de evaluar todas las peticiones en etapa de estudio inicial que habían sido recibidas hasta diciembre de 2013*”¹⁴⁵. Por outro, tinha a tarefa de produzir propostas para a superação do atraso processual.

No biênio 2014-2016, a CIDH aprovou a modificação dos formatos de relatórios de admissibilidade e mérito, que passaram a ser mais sucintos. A Comissão reduziu de cinco para quatro anos o prazo de inatividade do peticionário que pode autorizar o arquivamento de uma petição. O Grupo de Atraso Processual também recomendou a maior aplicação do art. 29.5 do Regulamento da CIDH (acumulação de petição e casos) e a produção de relatórios de mérito sumários, quando se tratar de casos idênticos a já julgados (técnicas dos casos piloto)¹⁴⁶.

Ainda em 2016, a CIDH aprovou a Resolução 1/16, mediante a qual regulamentou as hipóteses de acumulação dos relatórios de admissibilidade e mérito, com objetivo de utilizar mais o art. 36.3 do Regulamento. O preâmbulo da resolução esclarece que ela endereça especificamente a problemática do atraso processual¹⁴⁷ – isto é, a CIDH reconheceu a unificação de etapas de admissibilidade e mérito como uma medida para dar celeridade ao processo. A resolução possui o seguinte teor:

En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La decisión será adoptada en una resolución fundada que incluirá un análisis de las circunstancias excepcionales. Las circunstancias excepcionales que la Comisión tomará en cuenta incluirán las siguientes:
a. cuando la consideración sobre la aplicabilidad de una posible excepción al requisito del agotamiento de recursos internos estuviera inextricablemente unida al fondo del asunto;

¹⁴⁵ Cf SILVA, Rafael de Castillo e Melo. El desafío del rezago procesal en la CIDH y las medidas adoptadas recientemente para superarlo. *Blog de la Fundación para el Debido Proceso: Justicia en las Américas*. 06 jul. 2017. Não paginado. [online]. Disponível em: <https://dplfblog.com/2017/07/06/el-desafio-del-rezago-procesal-en-la-cidh-y-las-medidas-adoptadas-recientemente-para-superarlo/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

No mesmo sentido: “*Este grupo funcionó entre diciembre de 2014 y julio de 2016, logrando resultados inéditos en la historia del sistema de peticiones y casos, con un total de 6.405 peticiones evaluadas en ese periodo. Como resultado de esa evaluación, hubo 1.304 decisiones de abrir a trámite, 3.508 decisiones de no abrir a trámite y 1.135 decisiones de solicitar información adicional a la parte peticionaria. Además, 458 peticiones fueron desactivadas ante la falta de respuesta de la parte peticionaria a solicitudes anteriores de información*” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH busca reduzir a demora processual no sistema de petições e casos*. Comunicado de Imprensa nº 150/16. Washington D.C., 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/150.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021).

¹⁴⁶ *Idem*.

¹⁴⁷ Uma das cláusulas preambulares possui a seguinte redação: “*Considerando la imperiosa necesidad de adoptar medidas que permitan reducir el atraso procesal en el sistema de peticiones y casos, y en el marco de la implementación de otras medidas con el mismo fin*”.

b. en casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentran en peligro inminente; o
c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil;

Y considerando las prácticas de la Comisión en la materia; La Comisión Interamericana de Derechos Humanos resuelve dar aplicación al artículo 36.3 de su Reglamento en los siguientes supuestos excepcionales y, consecuentemente, diferir “el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo”:

- *Peticiones que han estado pendientes ante la Comisión por un lapso extenso, entendiéndose por tal aquellas recibidas hasta el año 2006 inclusive y en las cuales ya hubiese transcurrido el plazo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento.*
- *Peticiones en las cuales no haya respuesta del Estado concernido en la etapa de admisibilidad*
- *Peticiones en las cuales el Estado concernido ha indicado que no tiene objeción a la admisibilidad.*
- *Peticiones que se encuentren vinculadas con una medida cautelar vigente.*
- *Peticiones relativas a la aplicación de la pena de muerte.*
- *Peticiones que por su naturaleza sean susceptibles de decisiones sumarias con base en la aplicación de un precedente de la Comisión y/o de la Corte Interamericanas en casos idénticos¹⁴⁸.*

Ainda nesse espírito, no final do ano de 2016 foi aprovado um ciclo de medidas para a superação do atraso processual. É de se notar que o início do ciclo se deu inclusive antes da aprovação do Plano Estratégico 2017-2021 da CIDH, no qual o Programa Especial de Redução do Atraso Processual foi criado. A seu turno, o Plano de Ação desse Programa Especial deu ainda corpo ao ciclo de medidas para superação do atraso processual, fortalecendo-o¹⁴⁹.

Uma primeira etapa do ciclo ocorreu do final de 2016 até o final de 2018. Dando mais agilidade a trâmites administrativos dos processos perante a Comissão, em setembro de 2017, a CIDH criou a Unidade de Tramitação. Ela “*centraliza la tramitación administrativa de peticiones y casos en las distintas etapas procesales de manera que los y las abogadas pudieran desarrollar una labor exclusivamente jurídica*”¹⁵⁰.

Em 2017, a Seção de Admissibilidade e a Seção de Casos da CIDH foram criadas, sob uma Secretaria Executiva Adjunta que cuida especialmente de petições, casos e soluções

¹⁴⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Resolución 1/16*. 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁴⁹ Cf. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH busca reduzir a demora processual no sistema de petições e casos*. Comunicado de Imprensa nº 150/16. Washington D.C., 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/150.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁵⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas*. Comunicado de Imprensa nº 257/18. 02 dez. 2018. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/257.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

amistosas¹⁵¹. As novas Seções redesenharam a alocação de oficiais da CIDH dentro de sua estrutura interna¹⁵².

Foi também nessa etapa do ciclo que a CIDH criou um grupo de trabalho para acompanhar o processo de superação do atraso processual. Esse grupo realizou, em junho de 2018, consulta pública com operadores do SIDH. É nessa consulta que o CEJIL apresentou uma carta com proposições. O documento, inclusive já referenciado neste artigo, foi mencionado com destaque pela CIDH ao concluir a primeira etapa do ciclo de medidas para superação do atraso processual¹⁵³.

Junho de 2018 também marcou o início da segunda etapa do ciclo. Dentro dela, em setembro de 2018, foi criado um Grupo Especial para Superar o Atraso Processual e ele se dedica especialmente à etapa de estudo inicial de petições e tem atingido os resultados esperados para o descongestionamento dos estudos iniciais¹⁵⁴.

Em outubro de 2019, a CIDH aprovou a Resolução 1/19, com o objetivo de esclarecer critérios de negativa a trâmite de petições na etapa de avaliação inicial, mas, especialmente, estabelecer hipóteses nas quais a decisão da Seção de Estudo Inicial seria recorrível. Ao traçar essas hipóteses, a CIDH objetivou reduzir o número de pedidos de reconsideração, agilizar a análise de pedidos feitos e, com isso, reduzir o *backlog*. Hoje, a CIDH tem apontado o sucesso

¹⁵¹ A atual organização da CIDH segue o organograma presente em <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Organigrama-CIDH.pdf>, com acesso em 10 de janeiro de 2021.

¹⁵² Antes, os advogados estavam separados em Seções Regionais, classificadas conforme espaços geográficos. Eram elas “1) Región Andina I: Colombia, Ecuador y Venezuela. 2) Región Andina II: Perú y Bolivia. 3) Región Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. 4) Mesoamérica: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Cuba. 5) Región de países de habla inglesa, portuguesa y francesa: Canadá, Estados Unidos, Brasil, Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago” (SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Edurne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 234).

¹⁵³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas*. Comunicado de Imprensa nº 257/18. 02 dez. 2018. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/257.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁵⁴ Conforme o Relatório Anual de 2019, “la tarea pendiente de evaluación recibida por el Grupo Especial para Superar el Atraso Procesal en septiembre de 2018 ascendía a 8.295 peticiones. Desde su implementación en septiembre de 2018 y durante los primeros doce meses de su vigencia, la Sección de Estudio Inicial ha atendido el 78% de la referida tarea de 8.295 asuntos, distribuidos de la siguiente manera: 985 peticiones recibidas antes de 2016; 283 peticiones recibidas en 2016; 1.232 peticiones recibidas en 2017; y 1.185 peticiones recibidas en 2018. Asimismo, la sección analizó 2.748 comunicaciones posteriores recibidas en peticiones que habían sido objeto de una decisión de no apertura a trámite. Durante 2019, la Sección de Estudio Inicial avanzó en el análisis de 4.254 asuntos pendientes en esta etapa procesal que corresponden a los años 2017 y anteriores, lo anterior representa un considerable avance para combatir el atraso procesal existente en esta primera etapa del procedimiento. Igualmente, hay que tener en cuenta que durante 2018 la CIDH recibió 2,998, la mayor cantidad de peticiones de su historia” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020.

do estudo inicial célere de petições como um dos carros chefes para a superação do atraso processual¹⁵⁵.

Ainda nessa segunda etapa do ciclo de medidas para superar o atraso processual, o prazo para arquivamento de petições fundado na inatividade da parte peticionária passou a ser de três anos¹⁵⁶. A CIDH também aprovou alguns “relatórios modelos” para assuntos que requeiram análise jurídica idêntica¹⁵⁷. Ainda, a Comissão reduziu “*la longitud de los informes buscando simplificarlos en salvaguarda del derecho de defensa de las partes y la calidad técnica de los mismos*”¹⁵⁸.

Nessa perspectiva, desde março de 2020 a CIDH conta também com um Digesto sobre decisões de Admissibilidade¹⁵⁹,

documento que sistematiza, por primera vez, los principales criterios que sigue actualmente la CIDH con respecto a estos aspectos del trámite de las peticiones, y que se presenta dentro de su plan de transparencia y democratización del conocimiento del sistema interamericano”¹⁶⁰.

¹⁵⁵ A CIDH tem comemorado os resultados que a ativação da Resolução 1/19 produz para a etapa de estudo inicial. Em seu último relatório sobre o resultado da implementação do Plano Estratégico 2017-2021, afirmou que “*Durante el primer semestre de 2020, se recibieron un total de 1.310 peticiones, se evaluaron 2.654 peticiones (264 recibidas durante 2018; 2.347 recibidas durante 2019; y 43 recibidas durante 2020). De estas 2.654 peticiones se decidió abrir a trámite 364 (13.7%); no abrir a trámite 2.140 (81%); y solicitar información adicional en 150 (5.7%). Lo más importante de estas cifras es que al 31 de enero del presente año se cumplió con la evaluación de todas las peticiones recibidas en 2018; y que entre enero y junio se ha avanzado con el 80% de las peticiones recibidas en 2019, siendo la meta trazada el llegar a completarlas para fines de julio*” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Balance de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021: Primer semestre 2020*. Jun. de 2020. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/BIPESemestral2020.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021).

¹⁵⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal*. Comunicado de Imprensa nº 278/19. Washington, D.C., 29 out. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/278.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁵⁷ “*Se logró una agilización considerable mediante la utilización de formatos de informes modelo para asuntos que requerían un análisis idéntico. Los temas de la Comisión para esta tarea fueron los de destitución de jueces; y violaciones cometidas durante las dictaduras militares. Se priorizaron también los asuntos procesalmente listos referentes a violaciones de derechos humanos de mujeres y niñas*” (Idem).

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la CIDH*. OEA/Ser.L/V/II.175, Doc. 20. 04 mar. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DigestoADM-es.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

¹⁶⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Balance de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021: Primer semestre 2020*. Jun. de 2020. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/BIPESemestral2020.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

Mais recentemente, em abril de 2020, a CIDH aprovou a Resolução 3/20, em que aposta, paralelamente, nas soluções amistosas como um mecanismo que contribui com a diminuição do atraso processual¹⁶¹.

Ao lado de tudo isso, a Comissão também anunciou que, durante a segunda etapa do ciclo, estudou e aplicou rigorosamente a Resolução 1/16. Segundo a Comissão, ao possibilitar a junção dos relatórios de admissibilidade e mérito, a Resolução contribui para reduzir o atraso processual. A medida passou a ser central no manejo que a CIDH dá a petições a que atualmente a Comissão dedica trechos de seu Relatório Anual, para contabilizar quantas petições aplicaram a Resolução 1/16. A saber:

La Resolución fue un esfuerzo encaminado a combatir el atraso procesal con transparencia. Esta medida ha posibilitado que un número significativo de casos puedan ser estudiados, con lo que se evita la necesidad de preparar, traducir, consultar y deliberar sobre dos informes separados en casos que requieren de una decisión oportuna por encontrarse en los supuestos detallados en la propia resolución¹⁶².

Se, como visto, a regra estabelecida no Regulamento Interno da CIDH é a existência de relatórios separados de admissibilidade e mérito, a aprovação e aplicação da Resolução 1/16 é uma das medidas mais sensíveis dentre aquelas que se destinam a superar o atraso processual.

3.3. UMA APOSTA PARA PROCEDIMENTOS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO CADA VEZ MAIS UNIFICADOS

Enquanto a realocação de profissionais e a criação de Grupos de Trabalhos cuidam da organização interna da CIDH, medidas com teor mais processual – como a resolução 1/16 e a criação de balizas mais rígidas para arquivamento – são capazes de alterar a forma como vítimas

¹⁶¹ “Entre las medidas adoptadas por la Comisión en dicha Resolución, para evitar la dilación de los procesos de negociación de soluciones amistosas, se establece un marco que, respetando el principio de voluntariedad y flexibilidad del proceso, regula temporalmente las actividades de las partes. Establece también la restricción del uso excesivo de solicitudes de prórrogas infundadas, así como plazos específicos para avanzar en la fase de negociación e implementación de acuerdo. Asimismo, la resolución establece criterios objetivos para la valoración del curso de acción de los casos sometidos al mecanismo, así como para la homologación de los acuerdos de solución amistosa” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH adopta Resolución para fortalecer y expandir el procedimiento de solución amistosa*. Comunicado de Imprensa nº 84/20. 21 abr. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/084.asp>. Acesso em: 23 jan. 2021).

¹⁶² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal*. Comunicado de Imprensa nº 278/19. Washington, D.C., 29 out. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/278.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

e Estados agem em um processo e levantam questões sobre a existência de violação do devido processo legal interamericano. Sobre elas, portanto, uma análise detalhada é bem-vinda.

Dentre essas medidas, a valorização da unificação dos relatórios de admissibilidade e mérito está em compasso com as conclusões do já referenciado estudo da Clínica de Direitos Humanos da Universidade de Texas sobre o atraso no sistema de petições, quando os pesquisadores concluíram que a combinação de decisões de admissibilidade e mérito seria, sobre todas as outras, a recomendação mais eficaz para reduzir o *backlog* e o atraso¹⁶³. Nas palavras de Ariel Dulitzky, “*esta disposición tiene un enorme potencial para ayudar a la Comisión a reducir su congestionamiento y acelerar el procedimiento al combinar ambas decisiones en un solo informe, en lugar de redactar dos por separado*”¹⁶⁴.

A medida também é celebrada por Silvia Serrano Guzmán, ex-oficial da CIDH, como a mais eficiente e, por isso, urgente¹⁶⁵. Segundo ela, a cumulação de petição e casos evitaria um retrabalho da CIDH: o atual procedimento exige a análise de mesmo expediente processual por mais de uma vez, comunicações sucessivas com Estados e vítimas, realização de audiências e, ao cabo, dois relatórios (que, por si, são trabalhosos e podem envolver traduções para mais de uma língua).

Silvia Serrano Guzmán apontou que uma equipe de 18 advogados, com a qual contava a CIDH em 2019, se dividia entre elaboração de relatórios de admissibilidade e realizar duas vezes o mesmo expediente¹⁶⁶. Se fosse um procedimento unificado, esse expediente seria reduzido, já que, ao realizar um relatório de mérito, bastaria que a advogada ou advogado dedicasse algumas páginas a mais para a questão da admissibilidade. Frisa-se que isso não atrasaria a elaboração de relatórios de mérito, tampouco, não implicaria em atraso nos rechaços das petições, pois os casos manifestamente inadmissíveis já passam pelo crivo da revisão inicial e sequer são tramitados.

De igual forma, é a posição do CEJIL:

¹⁶³ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 33, p. 101.

¹⁶⁴ DULITZKY, Ariel. *Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. *Jursiprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, mar. 2015, p. 68.

¹⁶⁵ GUZMÁN, Silvia Serrano. Conferência de Encerramento do 7º Curso Internacional Especializado em Direitos Humanos: Passado Presente e Futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Instituto Colombiano de Direitos Humanos/Universidade Autônoma Latinoamericana. Medellín, Colômbia, 29/11/2019. Notas do autor.

¹⁶⁶ GUZMÁN, Silvia Serrano. Conferência de Encerramento do 7º Curso Internacional Especializado em Direitos Humanos: Passado Presente e Futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Instituto Colombiano de Direitos Humanos/Universidade Autônoma Latinoamericana. Medellín, Colômbia, 29/11/2019. Notas do autor

El procedimiento actual de realizar un informe de admisibilidad con un análisis detallado sobre los hechos del caso, el análisis de agotamiento de recursos internos que en algunos casos roza el análisis de fondo sobre el derecho de acceso a la justicia, la recepción e intercambio numeroso de información entre las partes, e inclusive la posible celebración de audiencias sobre admisibilidad, incide en un retardo procesal y en una duplicación del trabajo que realiza la Comisión¹⁶⁷.

Nota-se que tais colocações, de Silvia Serrano Guzmán e do CEJIL, estão em conformidade ao que a própria CIDH reconhece no seu Relatório Anual de 2019, em trecho já citado anteriormente, ao advogar pela aplicação da Resolução 1/16.

A prova do sucesso para a unificação das etapas de admissibilidade e mérito poderiam ser vistas na análise de reforma regulamentares da Corte IDH. Ao contrário da CIDH, a Corte IDH agiu, a partir de 2000, para unificar os procedimentos de admissibilidade e mérito.

Tradicionalmente, a partir de seu primeiro regulamento (1980), a Corte IDH possuía um procedimento bifásico, com fases de admissibilidade e mérito e, em cada uma delas, com uma sentença própria¹⁶⁸. Bem explicam esse procedimento Juana Inés Acosta López e Álvaro Francisco Amaya Villareal, destacando que a interposição de exceções preliminares pelo Estado fazia com que a análise de mérito do procedimento ficasse suspensa:

(...) se introducía la instancia mediante la presentación de la demanda por parte de quienes, según el artículo 61 de la Convención, tienen legitimación por activa para ello: la Comisión u otro Estado parte en la CADH (arts. 25 y 30.1). Con posterioridad, el Estado demandado tenía dos caminos: contestar la demanda dentro del término fijado por la propia Corte IDH, o provocar un incidente de excepciones preliminares. En este evento, la contestación de la demanda se dilataba hasta que por medio de sentencia se resolvieran las excepciones preliminares¹⁶⁹.

Essa regra começou a ser flexibilizada nas reformas de que se seguiram, com os regulamentos de 1991 e 1996 dispondo que, em regra, a interposição de exceções preliminares

¹⁶⁷ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: sistema de petición individual*. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; Módulo de Consulta I. 2012. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.61.final.2012.10_consulta_cidh_sistema_individual_de_peticion.es.doc. Acesso em: 09 jan. 2021.

¹⁶⁸ “(...) litigation before the Court has traditionally consisted of several phases, beginning with consideration of any preliminary objections to admissibility. If admitted, cases have continued to the merits phase, followed by a reparations stage (each phase routinely resulted in a separate decision, although this practice has changed in recent years).” (CAVALLARO, James; BREWER, Stephanie Erin. *Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court*. *American Journal of International Law*, Washington, vol. 102, 2008, p. 781).

¹⁶⁹ LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 171.

não suspendia o expediente principal, nem impedia o adiantamento do debate sobre o mérito¹⁷⁰. Apesar disso, exceções preliminares e mérito ainda eram tratadas em sentenças apartadas.

Todavia, uma superação completa desse caso passou a ser vista a partir da virada do século. O Regulamento da Corte IDH passou a contar com a disposição de que “*la Corte podrá resolver en una sola sentencia las excepciones preliminares y el fondo del caso, en función del principio de economía procesal*”, a qual se viu repetida nas reformas regulamentares de 2003 e 2009¹⁷¹. Apesar de a disposição regulamentária tratar essa unificação de expedientes como uma faculdade da Corte IDH, ela se tornou a regra. Como escrevem James Cavallaro e Stephanie Brewer, “*the Court’s routine practice is now to combine all phases of a matter (preliminary objections, merits, and reparations)*”¹⁷².

Em consulta à base de jurisprudência da Corte IDH¹⁷³, nota-se que, após a entrada em vigor da reforma do regulamento do ano 2000 (em 01 de junho de 2001 conforme art. 66 do Regulamento), exceções preliminares e méritos só foram decididas em sentenças apartadas¹⁷⁴ em *Hilaire vs. Trinidad y Tobago*, *Benajmin e outros vs. Trindade y Tobago*, *Constantine e outros vs. Trinidad y Tobago*¹⁷⁵, *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*¹⁷⁶ e *Masacre de Mapiripán vs. Colômbia*¹⁷⁷ - sendo, este, o último, e datado ainda de 2005.

¹⁷⁰ “(...) en 1991 se realizó la primera reforma del reglamento de la Corte IDH, y si bien en ésta se mantuvo el carácter incidental de las excepciones preliminares, de manera expresa se estableció que su trámite no suspendía los términos del fondo –a menos que la propia Corte determinara expresamente lo contrario– ni tampoco el debate sobre el fondo (...) La posterior reforma reglamentaria, vigente desde el 1.º de enero de 1997, mantuvo la posibilidad de conocimiento del fondo del caso aun cuando se presenten excepciones preliminares, pero derogó la facultad de la Corte para exceptuar dicha norma” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 172).

¹⁷¹ Art. 36.6 do Regulamento de 24 de novembro de 2000; art. 37.6 do Regulamento de 04 de dezembro de 2003; art. 38.6 do Regulamento de 31 de janeiro de 2009.

¹⁷² CAVALLARO, James; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, Washington, vol. 102, 2008, p. 801.

¹⁷³ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm, com acesso em 10 jan. 2021.

¹⁷⁴ Não se está a considerar casos em que a Corte, por meio de uma sentença de Exceções Preliminares, não reconheceu sua competência para julgar a matéria, a exemplo do que ocorreu no caso Brewer Carías (CORTE IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. Série C, n. 278, Excepciones Preliminares. 26 maio 2014).

¹⁷⁵ As sentenças de exceções preliminares desses 03 primeiros casos citados datam de setembro de 2001. Os expedientes do caso já estavam sendo levados a cabo antes da entrada em vigor do regulamento de 2000 (CORTE IDH. *Caso Constantine y otros vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 82, Excepciones Preliminares. 01 set. 2001; CORTE IDH. *Caso Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 81, Excepciones Preliminares. 01 set. 2001; CORTE IDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 80, Excepciones Preliminares. 01 set. 2001).

¹⁷⁶ CORTE IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Série C, n. 118, Excepciones Preliminares. 23 nov. 2004.

¹⁷⁷ CORTE IDH. *Caso do Massacre de Mapiripan vs. Colômbia*. Série C, n. 122, Sentença de Exceções Preliminares. 07 mar. 2005.

Essa alteração foi celebrada. O movimento de unificação que evitou a duplicação de procedimentos (como realização de audiências para tratar de fatos muito similares)¹⁷⁸ é apontado pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas como uma manobra de sucesso para lidar com o crescente número de casos recebidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos:

La Corte ha sido capaz de mejorar su eficiencia en la adjudicación. Para hacer frente al aumento repentino del número de casos, la Corte combinó sus decisiones sobre excepciones preliminares, fondo, y reparaciones en una sola²⁴⁸. En 2000 la Comisión tomó, y en 2009 mantuvo, la dirección exactamente opuesta a la de la Corte al dividir su procedimiento en dos etapas en lugar de concentrarlo en una sola. Como resultado de este y otros cambios, la Corte ha sido capaz de reducir el tiempo necesario para conocer un caso, aun y cuando su carga de trabajo ha aumentado. Aunque el plazo promedio desde que se presenta una petición ante la Comisión hasta que se decide por la Corte ha aumentado a un año y cinco meses después de que la Corte combinó sus decisiones, ese aumento en realidad responde a un aumento en la duración del procedimiento de la Comisión, no de la Corte. Después de que la Corte cambió su procedimiento para combinar sus decisiones (al mismo tiempo que la Comisión optó por separarlas), el tiempo promedio que pasó una petición o caso en la Comisión aumentó más del doble, mientras que el tiempo promedio que un caso pasó en la Corte disminuyó¹⁷⁹

Com esses resultados, a manutenção de um procedimento bipartido na CIDH causa contradição dentro do próprio sistema. Não se está a negar as diferenças intrínsecas na natureza e nos funcionamentos dos órgãos (a Corte IDH é um órgão judicial, já a CIDH, no mecanismo de petições, um órgão quase-judicial; a Corte IDH tem a tarefa precípua de julgar casos e a CIDH¹⁸⁰, destinada a promover e proteger direitos humanos nas Américas, tem mandatos e tarefas muito mais amplas, como já visto no capítulo um deste trabalho). Contudo, enquanto a CIDH, na virada do século XX para o XXI, caminhou para consagrar a bipartição entre fases de admissibilidade e mérito com sucesso, o mesmo não se viu na Corte IDH. As tentativas crescentes de a CIDH – a exemplo da Resolução 1/16 – propor maior unificação, evidenciam que a CIDH não ignora as vantagens que tal expediente traria para a tramitação de caso. Além disso, elas chamam atenção para a seguinte questão: por que o procedimento deixou de ser unificado em admissibilidade e mérito se originalmente essa era a regra?

¹⁷⁸ “Contributing to the pattern seen above, the Court’s routine practice is now to combine all phases of a matter (preliminary objections, merits, and reparations) into one hearing or consecutive set of hearings, reducing not only the amount of time spent on each phase, but also the ability of witnesses to testify to the sometimes distinct factual matters involved” (CAVALLARO, James; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, Washington, vol. 102, 2008, p. 801)

¹⁷⁹ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 78.

¹⁸⁰ É a classificação usada por André de Carvalho Ramos em: RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016.

4. A BIPARTIÇÃO PROCEDIMENTAL COMO REGRA: DEBATES PARA A CONSTRUÇÃO DO ATUAL REGULAMENTO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Se a unificação da etapa de admissibilidade e mérito tem sido tratada seriamente pela CIDH e pela doutrina, além da própria Corte IDH, como uma das principais alternativas para combater o atraso processual, põe-se em xeque o procedimento padrão do atual regulamento. A valorização da unificação dos relatórios questiona a eficiência de um processo bipartido entre admissibilidade e mérito – o qual, curiosamente, foi implementado em processos de alteração de Regulamento da CIDH e para um suposto fortalecimento do SIDH.

Foi só partir dos anos 2000 que o procedimento da CIDH se conformou com uma repartição entre as fases de admissibilidade e mérito – antes essa não era a regra. A partir do Regulamento de 2000, a bipartição sobreviveu a diversas reformas ao regulamento da CIDH e se mantém até o atual, datado de 2013.

A análise dos debates envolvendo especialmente as propostas do Regulamento da CIDH em 2013 evidenciam, no entanto, que a separação nas fases de admissibilidade e mérito é um reclamo especialmente estatal. A bipartição é defendida, pelos Estados, como necessária ao devido processo legal interamericano, enquanto as vozes majoritárias da sociedade civil advogam pela unificação na tentativa de se imprimir a necessária celeridade ao procedimento de petições individuais.

Essa leitura, especialmente o impulso estatal, deve se dar de forma crítica. Conforme Antonia Urrejola Noguera,

desde 1993 la expresión “fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos” se tornó en una denominación común cada vez que algún país miembro, órgano del sistema u organización de la sociedad civil quería hacer alguna referencia a la necesidad de revisar, debatir o hacer propuestas relativas al sistema de derechos humanos y sus órganos de protección.¹⁸¹

¹⁸¹ NOGUERA, Antonia Urrejola. El sistema interamericano de derechos humanos: el debate sobre su fortalecimiento en el seno de la Organización de Estados Americanos. *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, n. 9, 2013, p. 206.

A expressão fortalecimento, portanto, pode esconder uma intenção de menoscabar a institucionalidade do sistema interamericano de direitos humanos¹⁸². É o que, por exemplo, apontou Katya Salazar em 2013, ao final do processo de reforma do Regulamento da CIDH, evidenciando que, em muitos aspectos, o chamado ao fortalecimento – e que partiu especialmente dos Estados – era um chamado a um enfraquecimento da capacidade institucional da CIDH¹⁸³. A reforma de regulamentos pode se converter em uma força para os Estados resistirem ao fortalecimento de determinadas atuações institucionais da CIDH¹⁸⁴.

4.1 A BIPARTIÇÃO DEIXA DE SER EXCEÇÃO NO NOVO SÉCULO

Até a reforma do Regulamento da Comissão do ano 2000, o sistema de petições não era dividido em fases de admissibilidade e mérito – isto é, não existia necessidade de haver, como regra, um relatório de admissibilidade, apartado, para todos os casos. A CIDH “*generally ruled on both the admissibility and merits of a case in a single joint decision*”¹⁸⁵.

A partir de 2001, pôs-se em prática a moldura procedimental que até hoje se vê e é tratada no capítulo três do presente trabalho: uma petição só se torna um caso a partir do momento em que a Comissão emite um relatório de admissibilidade¹⁸⁶.

¹⁸² “*La apertura del debate no necesariamente implica un menoscabo de la institucionalidad, pero debemos estar atentos a que estos foros no sean utilizados por los estados para evitar el escrutinio internacional en situaciones particulares*” (LÓPEZ, Juana Inés; MIÑO, María Dolores; RUIZ, Alejandra Otero. La CIDH frente a los desafíos de 2011: oportunidades para el fortalecimiento del SIDH. *Anuario de Derecho Público*, Santiago, v. 1, 2012, p. 568).

¹⁸³ “(...) it was clear during this assembly that the real objective of the States raising these concerns was not to strengthen the IACHR and its rapporteurships, but rather to weaken the Special Rapporteurship for Freedom of Expression, which had been highly critical of those States in its reports” (SALAZAR, Katya. Between Reality and Appearances. *Aportes DPLF: Magazine of the Due Process of Law Foundation: The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights*. Washington D.C., ano 7, n. 19, abr. 2014, p. 16-19. [online]. Disponível em: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_19_english.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021).

¹⁸⁴ Cf. CONTESSE, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. *The Yale Journal of International Law*, New Haven, vol. 44, p. 180-237, 2019.

¹⁸⁵ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 47.

Essa troca é evidenciada em *press release* elaborado pela CIDH à época: “*the new Rules of Procedure provide for a proceeding for the admissibility of petitions as a separate phase, in order to determine whether they meet the requirements established therein and to make a decision by means of a public report*” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Press Release 18/00*. 08 dez. 2000. [online]. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2000/Press18-00.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021).

¹⁸⁶ “*The Commission's new Rules provide for a separate mandatory admissibility phase in the processing of cases and the publication of admissibility decisions. The previous practice of the Commission had been to open a case (i.e. assigning it a case number) when the petition was communicated to the State for its response. Under the new Rules the petition does not become a case until it is formally 'opened' through the adoption of an admissibility report*” (CERNA, Christina Monica. Inter-American Commission on Human Rights Rules of Procedure, Introductory Note by Christina M. Cerna. *International Legal Materials*, Washington, vol. 49, n. 2, 2010, p. 597-619).

De forma resumida, nas palavras da própria CIDH, “*the new Rules of Procedure provide for a proceeding for the admissibility of petitions as a separate phase, in order to determine whether they meet the requirements established therein and to make a decision by means of a public report*”¹⁸⁷.

Essa medida veio por pressão política dos Estados, sob a ameaça de que alguns Estados inclusive deixariam de discutir o mérito de casos até haver uma decisão apartada sobre admissibilidade¹⁸⁸. Em 05 de junho de 2000, a Assembleia Geral da OEA adotou a Resolução nº 1.701¹⁸⁹, pela qual os Estados membros recomendaram que a CIDH passasse a resolver as questões de admissibilidade das petições “*by opening a separate, mandatory procedure and issuing their findings by way of concise resolutions, the publication of which shall not prejudice the responsibility of the State*”.

Apesar de Cláudio Grossman, à época Presidente da CIDH, ter afirmado que a cisão do processo era adequada às necessidades e desafios da Comissão enfrentava e conferia transparência e acuracidade ao procedimento¹⁹⁰, a reforma não veio senão acompanhada de

¹⁸⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Press Release 18/00*. 08 dez. 2000. [online]. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2000/Press18-00.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

¹⁸⁸ “*The adoption of a procedure in the Inter-American system to declare cases admissible is a political decision taken in response to the pressure of certain member states of the OAS and a certain non-governmental organization (NGO), although the NGO subsequently, and too late, changed its position. Under the new Rules, a petition only becomes a case after it is declared admissible by the Commission, and in order to expedite the processing of admissibility decisions a Working Group on admissibility is created. Certain states will not proceed to a discussion of the merits of the case unless such a decision is issued. This change in the Rules, which requires a separate admissibility decision in all cases where admissibility is contested (or not) can be expected to dramatically reduce the number of new pending cases before the Commission*”. (CERNA, Christina Monica. Are we Headed in the Right Direction? Reflections on the new (2001) Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights in Light of the Experience of the European System. In: BAYEFSKY, Anne (ed.). *Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton*. Estocolmo: Brill, 2006, p. 404).

¹⁸⁹ Ver ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Evaluation of the workings of the Inter-American System for the Protection and Promotion of Human Rights with a view to its improvement and strengthening*. OEA/Ser.P AG/RES. 1701 (XXX-O/00). 05 jun. 2000.

A Resolução coroou um processo consultivo, iniciado ainda em 1998, quando a Cúpula das Américas daquele ano afirmou a necessidade de fortalecer e melhor o SIDH por iniciativa concretas. Com base nessa afirmação, nos anos seguintes foram abertos grupos de trabalho, canais de diálogo com Estados e Sociedade Civil e Seminários que desembocaram na Resolução 1701 e, após, no novo regulamento da CIDH (CERNA, Christina Monica. *Inter-American Commission on Human Rights Rules of Procedure, Introductory Note by Christina M. Cerna. International Legal Materials*, Washington, vol. 49, n. 2, 2010, p. 597-619).

¹⁹⁰ “*The reforms reflect the wealth of legal experience acquired by the Commission, as the entity established by the Convention, in the processing of thousands of individual petitions, which has provided it with a thorough understanding of the needs and challenges facing the case system in order to achieve justice within a legal framework that ensures transparency and accuracy. Specifically, the ideas and suggestions put forward by member states in Article 6 of Resolution 1701, adopted by the OAS General Assembly in Windsor, Canada, have served to enhance this understanding*” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Speech by Dean Claudio Grossman, president of the Inter-American Commission on Human Rights, upon submission of 2000 annual report of the iachr to the committee on juridical and political affairs of the OAS permanent council*. Washington D.C., 26 abr. 2001. [online]. Disponível em: http://www.cidh.org/Discursos/04.26.01eng.htm#_ftnref2. Acesso em 11 jan. 2021).

imediatas críticas. Entidades da sociedade civil se opuseram desde o início¹⁹¹. De pronto, apareceu o argumento de que, com o processo bifásico, um atraso era inerente¹⁹². O fato de a CIDH ter se preocupado em reduzir prazos para respostas do Estado e outras manifestações serviria de confissão de que a atraso processual, causado pela nova moldura do sistema de petições, já estava sendo antevisto¹⁹³.

É verdade, todavia, que a reforma de 2001 também trouxe avanços importantes e celebrados para o Sistema de Petições e Casos. A partir dela, as vítimas tiveram maior participação no procedimento perante o SIDH, ocupando espaço de protagonismo.¹⁹⁴ Contudo, ao cabo, a previsão de que a cisão de admissibilidade e mérito poderia ensejar atraso processual se confirmou. Conforme delineado no estudo conduzido pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas, a reforma é uma das responsáveis pelo crescimento da morosidade para a expedição de relatórios de admissibilidade, inadmissibilidade e mérito. A conclusão geral do estudo é que “*al dividir las fases de admisibilidad y fondo en dos etapas separadas, el impacto general de las reformas de 2000 respecto a la duración y congestionamiento fue negativo*”¹⁹⁵. O aumento no tempo para tramitação da petição a partir de 2001 (e crescentemente) pode ser

¹⁹¹ Foi, por exemplo, o caso do CEJIL: “(...) in accordance with the new regulations, the Commission will release admissibility reports for the majority of cases under consideration. This reform expands the process because, in practice, admissibility reports have not had desired positive results. Initiating friendly settlements, the majority of which have been reached after the issuance of an Article 50 report. Using the current regulations to expedite the process, the Commission should consider the unification of the admissibility reports and the reports on the merits if petitions have been pending for more than one year” (CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). The new rules of the Inter-American Commission and Court on Human Rights. *CEJIL GACETA*. Washington D.C., n. 13, 2001, Editorial, p. 1. [online]. Disponível em: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Gaceta_13_sp.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021).

¹⁹² Como escreve Cerna, previa-se um “*delay inherent in creating an additional mandatory step in the procedure*” (CERNA, Christina Monica. Inter-American Commission on Human Rights Rules of Procedure, Introductory Note by Christina M. Cerna. *International Legal Materials*, Washington, vol. 49, n. 2, 2010, p. 597-619).

¹⁹³ Como afirmou a CIDH à época do lançamento das novas regras, “*The new Rules of Procedure shorten both the admissibility and merits phases, in order to reduce the time period for the processing of petitions and cases*” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Press Release 18/00*. 08 dez. 2000. [online]. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2000/Press18-00.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021).

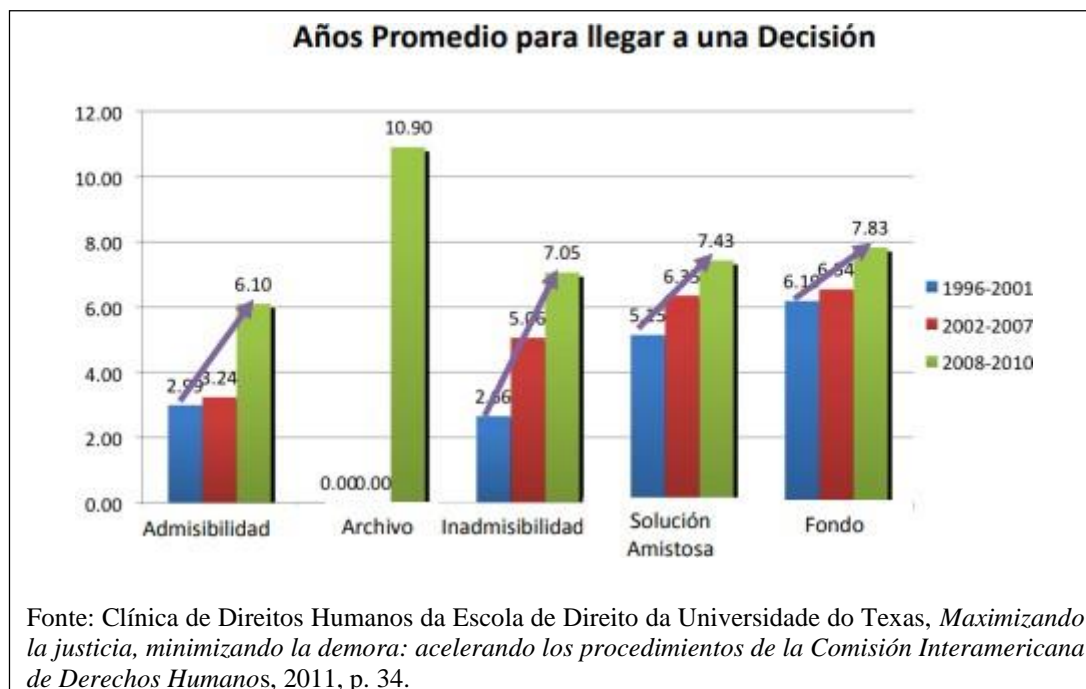
¹⁹⁴ “*En el 2000, tanto la CIDH como la Corte IDH reformaron sus reglamentos, con importantes efectos en el SIDH, tales como: una mayor participación autónoma de las víctimas ante la Corte; el incremento de casos remitidos por la CIDH a la Corte, y el aumento en el número de decisiones de admisibilidad de la CIDH. Aunque el reglamento de 1996 ya daba acceso y rol a la víctima para hacer valer sus derechos durante la etapa de reparaciones, el peso del reglamento ‘es de los más significativos’, y ya sido considerado como trascendental ya que, según Antonio A. Cançado Trindade, tal reforma – que él mismo impulsó – fue ‘la emancipación del ser humano como sujeto de derecho internacional, en el sentido de su jurisdiccionalización’*” (CUELLAR, Roberto. Un espacio de cooperación horizontal propositivo con el sistema interamericano: el Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, São José, n. 56, 2012, p. 61).

¹⁹⁵ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 50.

percebido no gráfico abaixo, retirado do estudo. É certo que essa conclusão, contudo, deve ser temperada pelo crescente aumento no número de petições que são recebidas pela CIDH.

A unificação, assim, não deve ser entendida como uma causa necessária do aumento de tempo do trâmite do processo, mas, especialmente em cotejo com a experiência da Corte, e levando-se em consideração que o procedimento era inicialmente uno, como uma medida que não necessariamente deve se sustentar.

Figura 4 - Média de anos até uma decisão na CIDH



Não é de se estranhar, portanto, que no processo de fortalecimento mais recente da CIDH, entre 2011 e 2013, a rediscussão sobre a unificação de etapas – ao menos para alguns casos – foi levada novamente à baila. É escolhida a análise de tal reforma, mesmo tendo ocorrido outras entre os anos 2001 e 2011, por ser a mais atual, bem como por ela ter contado com ampla discussão acerca da unificação dos relatórios¹⁹⁶. As dimensões tomadas pelas discussões mais uma vez revelaram que a manutenção de um procedimento bipartido é de interesse para Estados, enquanto questionada pela sociedade civil.

¹⁹⁶ No ano de 2009, a CIDH passou por um segundo grande processo de reforma e fortalecimento (sendo o primeiro deles o já referenciado dos anos 2000). As alterações no sistema de petições e casos, contudo, não alteraram o manejo dos relatórios de admissibilidade e mérito – os focos foram diversos: “*Las reformas concedieron más tiempo a los peticionarios y a los Estados para presentar observaciones adicionales sobre el fondo del asunto (...) Otras disposiciones incluyen una limitación sobre cuando pueden ser presentadas las objeciones a la admisibilidad, una disposición que permite la recepción de testimonios durante las visitas in loco, y disposiciones claras para el archivo de los casos*”. (CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 54).

4.2 O INÍCIO DE UMA NOVA REFORMA REGULAMENTAR EM 2011 E A CONTINUAÇÃO DOS DEBATES ACERCA DA UNIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO: ANSEIOS CONTRAPOSTOS DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Em março de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos havia apresentado uma proposta ao Conselho Permanente da OEA de reforma ao art. 11 do seu Regulamento, que dizia respeito tão somente ao processo de seleção e nomeação da pessoa que chefiará a Secretaria Executiva. Apesar de ter sido aprovado, ao final de 2011, um regulamento com a alteração desse dispositivo, o fato é que a proposta da CIDH deu azo a um processo de reforma muito mais profundo.

Em 29 de junho de 2011, seguindo a proposta da CIDH de reforma do Regulamento, o Conselho Permanente da OEA criou um *Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH*. De plano, já se percebe o que, para Roberto Cuellar, marcou esse processo de reforma: aberto por Estados, focado na revisão do funcionamento da CIDH e “*dentro de un contexto político en que varios Estados miembros de la OEA han expresado sus consideraciones críticas y han discrepado con respecto a sus actuaciones tradicionales y funcionales*”¹⁹⁷.

Conforme se constata no relatório final do Grupo de Trabalho, apresentado em dezembro de 2011, foram realizadas 23 reuniões, considerando os temas de (i) designação do Secretário Executivo; (ii) desafios e objetivos de médio e curto prazo da CIDH; (iii) medidas cautelares; (iv) assuntos de procedimento na tramitação dos casos e petições individuais; (v) soluções amistosas; (vi) critérios para a construção do capítulo “Desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região” nos Relatórios Anuais da CIDH; (vii) promoção dos direitos humanos; e (viii) fortalecimento financeiro do SIDH. Nos trabalhos, participaram Estados-membros da OEA, o Secretário Geral da OEA, a CIDH, os observadores permanentes ante a OEA, a Comissão Jurídica Interamericana e organizações da Sociedade Civil. Foram diálogos mais que necessários, pois “o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos só será

¹⁹⁷ CUELLAR, Roberto. Un espacio de cooperación horizontal propositivo con el sistema interamericano: el Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, São José, n. 56, 2012, p. 62.

efetivo se todos os seus atores refletirem sobre como concorrem para a sua atual situação e sobre como podem contribuir para o seu aperfeiçoamento”¹⁹⁸.

Nas conclusões do Grupo de Trabalho, a posição não foi a de trabalhar para unificação de etapas de admissibilidade e mérito. Do contrário, ele recomendou à CIDH não só “*aplicar rigurosamente los criterios de admisibilidad de peticiones, incluida la verificación exhaustiva del agotamiento de recursos internos para evitar procesos paralelos entre instancias nacionales y la CIDH*”¹⁹⁹, como também “*definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo*”²⁰⁰.

Uma análise mais aprofundada dos documentos que lastrearam as conclusões do relatório demonstram, entretanto, que a pauta para procedimentos bastante estanques e apartados entre admissibilidade e mérito era uma bandeira prioritária dos estados – e não da sociedade civil.

Na *Compilación de las Presentaciones de los Estados Miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo*²⁰¹, nota-se que vários Estados advogaram pela continuação da separação das etapas de admissibilidade e mérito, inclusive mencionando-a como condição para o devido processo legal interamericano, questionando-se até mesmo a possibilidade de, em situações excepcionais, poder acumular os relatórios de admissibilidade e mérito. Por exemplo, a Colômbia afirmou que

*frente a la acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo, es pertinente mencionar que diferir el tratamiento de la admisibilidad al fondo, afecta sustantivamente el debido proceso. Por lo tanto, se debe reevaluar la pertinencia y los requisitos específicos para la procedencia de esta figura*²⁰².

¹⁹⁸ CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI, Paulo. Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, dez. 2013, p. 62.

¹⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión Sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Para El Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente*. OEA/SER.P. AG/doc.5310/12. 26 maio 2012. Aprovado pelo Conselho Permanente durante a seção celebrada em 25 jan. 2012. [online]. Disponível em: <http://scm.oas.org/42ag/documentos/ag05742S02.doc>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Compilación de las Presentaciones de los Estados Miembros Sobre los Temas del Grupo De Trabajo: Textos Remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*. OEA/Ser. F. GT/SIDH/INF.17/11 rev. 1. 07 nov. 2011. [online]. Disponível em: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH/INF.&classNum=17&lang=s>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²⁰² *Ibidem*, p. 20.

Filiou-se a essa posição a Comissão Jurídica Interamericana. A Assembleia Geral da OEA havia solicitado à Comissão a elaboração de um estudo preliminar sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cuja conclusão foi a seguinte, a respeito da Unificação de Admissibilidade e Mérito, foi a seguinte:

Regulación del carácter excepcional de la acumulación de la admisibilidad y fondo: En relación a la posibilidad de acumular la etapa de admisibilidad con el fondo del asunto, debe afirmarse que esta debe ser una medida a ser adoptada con carácter excepcional, pues de lo contrario, se desvirtúa el debido proceso. No debe olvidarse que en este estadio del proceso se delimitan los presuntos hechos, los presuntos derechos vulnerados, las presuntas víctimas, es decir, la caracterización general del caso. En este sentido resulta pertinente establecer en el Reglamento los criterios específicos que pueden habilitar a la CIDH a proceder con tal medida, de forma tal de brindar mayor seguridad jurídica, transparencia y previsibilidad a este trámite. Asimismo, la acumulación debe ser obligatoriamente fundamentada y sustentada en la resolución de la CIDH²⁰³.

Já a *Compilación de las Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los Temas del Grupo de Trabajo*²⁰⁴ demonstra a posição contrária defendida por entidades da sociedade civil – e contrária àquela que partiu dos Estados e, também, do Comitê Jurídico Interamericano. Por exemplo, a *Inter-American Bar Association* propôs que a CIDH deveria “*Consolidate admission and merits in a single procedure, so that States can not delay claims allegations relating to the admission*”²⁰⁵.

Em 25 de janeiro de 2012, o Conselho Permanente da OEA aprovou o Relatório Final. Em resposta, mais de 90 organizações da sociedade civil manifestaram em conjunto sobre as recomendações formuladas pelo Grupo de Trabalho. Dentre elas, e ressaltando a importância da unificação de etapas para a superação do atraso processual propôs-se ao menos uma maior utilização da faculdade de se unificar os relatórios de admissibilidade e mérito caso não fosse possível a completa unificação:

(...) en lo referente a la propuesta de “definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de etapas de admisibilidad y fondo”, consideramos que la CIDH debe efectivamente fundamentar su resolución al respecto. Sin perjuicio de ello, resaltamos la importancia que este mecanismo puede tener para acelerar el proceso, haciendo más

²⁰³ OEA. CJI/Res. 192 (Lxxx-O/12) Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de Los Derechos Humanos. OEA/Ser.G. CP/INF.6421/12. 27/03/2012. Disponível em <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/INF.&classNum=6421&lang=sm> com acesso em 11/01/2021.

²⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Compilación de las Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los Temas del grupo de Trabajo*. OEA/SER.G. GT/SIDH/INF, rev. 1. 21 nov. 2011. [online]. Disponível em: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH-&classNum=11&lang=t>, com acesso em 11 jan. 2021.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 25.

*eficiente el trámite ante la CIDH sin poner en riesgo el derecho a la defensa o la igualdad de arma*²⁰⁶

Em meio às insurgências da sociedade civil, em março de 2012, durante o 144^a Período de Sessões da CIDH, a Comissão ouviu diversos atores não-estatais sobre o processo de fortalecimento que se colocava em marcha. Mais de 700 organizações da sociedade civil, representadas pela Coalizão Internacional de Organizações pelos Direitos Humanos nas Américas, manifestaram que as proposições do Grupo de Trabalho debilitavam o SIDH ao revés de fortalecê-lo²⁰⁷. Na esteira das sessões, a CIDH elaborou, em 08 de abril de 2012, um *Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*²⁰⁸, no qual travou diálogo crítico com diversas recomendações do Grupo de Trabalho. Todavia, nada mencionou acerca da possibilidade de unificação das etapas de admissibilidade e mérito.

No 144^o Período de Sessões, a CIDH também havia se comprometido a prosseguir no debate acerca do fortalecimento e, nesse espírito, organizou o *Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

Em 05 de junho de 2012, o relatório do Grupo de Trabalho foi acolhido em sessão plenária da OEA²⁰⁹. A Assembleia Geral recomendou que o Conselho Permanente iniciasse um processo de diálogo, com todas as partes envolvidas, para aplicação das propostas formuladas. Nesse azo, em julho de 2012 é celebrado o 145^o Período de Sessões da CIDH, em que a

²⁰⁶ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Observaciones al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. 27 jan. 2012. [online]. Disponível em: <https://cejil.org/comunicados/observaciones-al-proceso-de-reflexion-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamericano>. Acesso em: 11 jan. 2021.

No mesmo sentido, está a seguinte proposição, no mesmo documento: “*al respecto, ya en numerosas ocasiones organizaciones de la sociedad civil y expertos/as propusimos la adopción de medidas que no requieren recursos adicionales y que ayudarían a hacer el trámite ante la CIDH mas expedito, como la simplificación de la determinación de admisibilidad adoptando el modelo de la antigua Comisión Europea, la acumulación de peticiones para efectos de emisión del informe de admisibilidad y fondo, la promoción de soluciones amistosas, y otros*”.

²⁰⁷ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *700 organizaciones en las Américas denuncian que la OEA busca debilitar el sistema de defensa de los derechos humanos*. Washington D.C., 28 mar. 2012. [online]. Disponível em: <https://cejil.org/es/700-organizaciones-americanas-denuncian-que-oea-busca-debilitar-sistema-defensa-derechos-humanos>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²⁰⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Documento de Posición sobre el proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 09 abr. 2012. Aprovado pela Comissão em 08 abr. 2012. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/PosicionFortalecimientoSPA.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²⁰⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Seguimiento de las Recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. AG/RES. 2761 (XLII-O/12). 05 jun. 2012. Aprovada na quarta seção plenária, celebrada em 05 jun. 2012. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/sp/docs/AG-RES2761.doc>. Acesso em: 11 jan. 2021.

Comissão apresentou a metodologia a ser seguida no processo da reforma do Regulamento. Além disso, compilando sua posição após os diálogos travados com a sociedade civil desde março de 2012, em outubro de 2012 a CIDH enviou ao Conselho Permanente da OEA novo manifesto sobre as recomendações realizadas pelo Grupo de Trabalho. Diferente da resposta enviada em abril, agora a CIDH mencionou o tema da unificação das etapas de admissibilidade e mérito – e o fez da seguinte forma:

En atención a esta recomendación, la Comisión considerará reformar el artículo 36.3 de su Reglamento, estableciendo que las decisiones de acumulación de las referidas etapas serán adoptadas a través de resoluciones fundamentadas y motivadas, con base en circunstancias excepcionales que la justifiquen, como: - cuando la consideración de si opera una causal de excepción al agotamiento de los recursos internos está inextricablemente ligada al fondo del asunto, y - cuando el transcurso del tiempo pudiese perjudicar el efecto útil de la petición²¹⁰.

É fácil notar, todavia, que essa posição é um meio termo entre o que desejavam os Estados e as posições da sociedade civil.

4.3 AS CONSULTAS DA CIDH EM 2012-2013: CONFIRMAÇÃO DE INTERESSES CONTRAPOSTOS E A PERMANÊNCIA DA BIPARTIÇÃO COMO REGRA

Em outubro de 2012, a Comissão abriu quatro módulos de consulta, endereçando explicitamente a intenção de reformar seu Regulamento. Os quatro módulos foram: (i) sistema de petição individual; (ii) medidas cautelares; (iii) monitoramento das situações de países; (iv) promoção, universalização e transparência; e (v) outros aspectos relacionados com o fortalecimento). Dentro desses módulos, foi convocada manifestação de Estados-membros e Estados-observadores da OEA, além de organismos internacionais e a sociedade civil. Sobre a unificação das etapas de admissibilidade e mérito, a manifestação da Guatemala é exemplificativa da postura, em geral refratária, dos Estados.

A Guatemala afirmou que a unificação atrasaria o procedimento, ao mesmo tempo em que minaria o direito à defesa do Estado, pois ele se vê impedido de conhecer quais são as

²¹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington, D.C., 23 out. 2012. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/respcp.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

considerações legais e fáticas nas quais a CIDH fundamentará sua decisão sobre o mérito do assunto²¹¹.

No outro espectro – e exemplificando a posição defendida majoritariamente pela sociedade civil –, o *Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos GIDH e a Corporación Reiniciar* afirmou-se que

*Las etapas actuales de Registro y Admisibilidad se han convertido en obstáculos para un acceso efectivo y oportuno a la protección internacional, de víctimas que requieren una efectiva tutela de sus derechos, por lo que consideramos que la H. Comisión debe reflexionar profundamente sobre los impactos negativos que han tenido en el Sistema de peticiones individuales e implementar los correctivos que sean necesarios*²¹².

Recebidas as manifestações, a CIDH elaborou, em fevereiro de 2013, um projeto de reforma ao Regulamento, políticas e práticas da CIDH²¹³. Quanto à unificação da admissibilidade de mérito, a CIDH propôs o artigo de numeral 36.3 – cuja redação é a mesma que hoje consta do Regulamento.

Após a divulgação do projeto, a CIDH abriu três módulos para consulta (um para o projeto de reforma do Regulamento, um segundo para o projeto de reforma política e, por fim, um terceiro para o projeto de reforma de práticas). Nessa etapa, que aconteceu já no ano de 2013, foram tecidos outros comentários, pelos Estados e pela sociedade civil, acerca da unificação de admissibilidade e mérito, mas agora com foco específico no projeto do art. 36.3.

Os argumentos para se manter a separação entre admissibilidade e mérito e que partiram dos Estados basicamente encontravam fulcro nas alegadas necessidades de se manter segurança jurídico-processual e o devido processo legal. O Estado colombiano defendeu que muitas das situações em que haveria urgência para unificação das etapas de admissibilidade e mérito deveriam ser resolvidas por medidas cautelares e, ainda, alegou que a unificação poderia

²¹¹ REPÚBLICA DA GUATEMALA. *Observaciones del Estado de Guatemala al Proceso de Consulta sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Ref. P-538-2012 AAF/MR-GL. Módulo de Consulta I. 05 out. 2012. [online]. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/Nota_y_Comentarios_del_Estado_de_Guatemala_dentro_del_Proceso_de_consultas_publicas_que_ha_convocado_la_CIDH.pdf#page=2. Acesso em: 11 jan. 2021, p. 4.

²¹² CORPORAÇÃO REINICIAR; GRUPO INTERDISCIPLINARIO POR LOS DERECHOS HUMANOS (GIDH). *Proceso de “consulta sobre reforma para el fortalecimiento”*. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Módulo de Consulta I. Bogotá e Medellín, 05 out. 2012. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/Comentarios%20a%20la%20Consulta%20sobre%20Reforma%20al%20Reglamento.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021, p. 9.

²¹³ Cf. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Consulta pública del proyecto de reformas al Reglamento, políticas y prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 28 fev. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/Reforma%202013%20Reglamento%20Políticas%20Prácticas%20ESP.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

representar um sacrifício sobre o direito ao contraditório e à ampla defesa dos Estados frente ao benefício que dela resultaria pela economia processual²¹⁴.

Já o Chile afirmou que a acumulação do exame de admissibilidade e de mérito da demanda constitui uma exceção ao requisito de esgotamento prévio dos recursos internos, pilar básico do SIDH e que vela pela manutenção do princípio da complementariedade. Para o Chile, como exceção a esse princípio, a unificação deveria se dar em termos estritos e suas previsões dispostas em rol taxativo²¹⁵.

O México defendeu que a unificação também deveria ser excepcional, somente nas circunstâncias autorizadas pelo regulamento e somente após resolução fundada, oferecendo segurança jurídica²¹⁶.

Thomas Antoniak e Alejandra Gonza, representando a Faculdade de Direito da Universidade de Seattle, manifestaram que *“la comisión debería transformar las excepciones en regla y emitir al momento de la admisibilidad, su decisión de fondo. El retraso procesal generado por tomar una decisión de admisibilidad y fondo, el paso del tiempo entre estas dos hace obsoletas las recluciones de muchos casos”*²¹⁷.

Ariel Dulitzky e Stephanie Matherne, em nome da Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas, reiteraram o que há muito a Clínica já defendia: é necessária a unificação total dos procedimentos de admissibilidade e mérito como forma de promover celeridade processual²¹⁸. A exceção deveria ser a separação, como já fazia a Corte Interamericana de Direitos Humanos, inclusive em nome da coerência dentro do próprio sistema – isto é, com paralelismo entre os procedimentos na Corte IDH e na CIDH.

²¹⁴ REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. *DIDHD.GAIDH n. 0815/0259*. 2013. Bogotá, 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/colombia.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021

²¹⁵ REPÚBLICA DO CHILE. *Comentarios y sugerencias del Estado de Chile al proyecto de reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/130301%20Comentarios%20y%20sugerencias%20del%20Estado%20de%20Chile%20al%20proyecto%20de%20reforma%20del%20Reglamento.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²¹⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Reflexiones y Observaciones de México al Proyecto de Reformas al Reglamento de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/Reflexiones%20y%20observaciones%20de%20Mexico%20al%20Proyecto%20de%20Reformas%20Reglamentarias%20de%20la%20CIDH.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²¹⁷ GONZA, Alejandra; ANTKOWIAK, Thomas. *Consulta reforma reglamentaria 2013*. Washington D.C., 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/201303040947.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²¹⁸ DULITZKY, Ariel E.; MATHERNE, Stephanie. *Observations on the proposed changes to IACHR Rules of Procedure*. Washington, D.C., 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/UTAustin%20Human%20Rights%20Clinic%20Comments%20on%20IACHR%20Proposals.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

O Instituto de Estudios Comparados em Ciencias Penale da Guatemala defendeu que, ao menos, as hipóteses que permitem a unificação das etapas de admissibilidade e mérito não deveriam *ser numerus clausus*²¹⁹. Cumpre nota também a manifestação do CEJIL, para quem, ao menos, deveria haver unificação:

*cuando la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos, puedan impulsar cambios legislativos o de práctica gubernamental y evitar la repetición de múltiples peticiones sobre el mismo asunto*²²⁰.

As manifestações acima confirmam que, de regra, membros da sociedade civil defenderam, até o final do processo de elaboração do Regulamento, uma maior unificação da admissibilidade e mérito, enquanto os Estados a rechaçavam. É digno de nota, entretanto, que essas posições não eram unânimes: houve manifestações da sociedade civil contrárias à unificação²²¹, bem como aquelas que defendiam que uma unificação excepcional (da forma

²¹⁹ INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA. *Comentarios del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala a la propuesta de reforma al reglamento emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Guatemala, 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/OPINION%20REGLAMENTO.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²²⁰ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Respuesta de CEJIL a la consulta pública sobre el proyecto de reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/2013%2003%2001%20CEJIL%20Respuesta%20Reformas%20CIDH.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

²²¹ Por todos, “Respecto a la acumulación de la admisibilidad y el fondo, esta posibilidad de conjuntar estas dos etapas ya se encuentra previsto en el artículo 36.3 del reglamento de la CIDH. (...) Aunque es positiva la propuesta en relación a los tres criterios propuestos en la consulta que realiza la CIDH, para dar viabilidad a ciertos casos que necesitan una acción rápida para prevenir que se produzcan nuevas violaciones, cabe resaltar que de quedar establecidos estos criterios a nivel reglamentario, muchos de los casos que llegan al sistema pueden incluirse en los mismos y la acumulación de estas dos etapas podría pasar de ser algo excepcional a constituir un gran número de casos que requieran esta acumulación, lo cual pone de manifiesto una dificultad para darle la atención prioritaria que prevé la posibilidad de acumulación y se perdería el objeto de agilizar el trámite de un caso en específico en aras de los criterios propuestos”. (BUFETE JURÍDICO DE DERECHOS HUMANOS; CENTRO DE ACCIÓN LEGAL-AMBIENTAL Y SOCIAL DE GUATEMALA; CENTRO DE ANÁLISIS FORENSES Y CIENCIAS APLICADAS; CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS; CENTRO PARA LA ACCIÓN LEGAL EN DERECHOS HUMANOS; FUNDACIÓN SOBREVIVIENTES; INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA; OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA; SEGURIDAD EN DEMOCRACIA; UNIDAD DE PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS – GUATEMALA. *Opinión sobre la consulta realizada por la CIDH, dentro del proceso de fortalecimiento al Sistema Interamericano, para las reformas a su reglamento*. Módulo de Consulta I. Guatemala, 02 out. 2012. [online]. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.37.peticiones_individualesconvergencia_por_los_derechos_humanos_y_otras_organizaciones_guatemaltecas.doc. Acesso em: 11 jan. 2021).

como foi aprovada) era adequada e que devia ser justificada em cada caso concreto²²². Houve, ainda, observações às reformas que não mencionaram o tema da unificação de admissibilidade e mérito. Apesar dessas observações, uma conclusão é certa: manifestações favoráveis a uma bipartição procedimental, partindo da sociedade civil, foram, entretanto, minoria.

Finalmente, em que pese o debate aberto em torno do projeto final do novo Regulamento em 2013, o art. 36.3 foi aprovado conforme apresentado no projeto. A CIDH aprovou seu novo Regulamento em 15 de fevereiro de 2013, por meio da Resolução 01/2013. Em 23 de março de 2013, a CIDH culminou o processo de reforma e fortalecimento da CIDH, aclamando a Resolução aprovada²²³.

Toda essa incursão histórica, especialmente a partir das reflexões sobre a reforma regulamentar de 2013, evidenciam que a imposição e manutenção de um sistema bipartido entre admissibilidade e mérito ocorre por reclamo dos Estados. Essa resposta não é necessariamente a que deve ser forjada. A narrativa dos Estados defenderem um sistema de petições com fase de admissibilidade rígida – que implica maior detalhamento e, ao cabo, tempo –, enquanto atores da sociedade civil advogam pela unificação, está imbuída num processo de diferentes expectativas dos atores do SIDH para com a CIDH, como evidenciado no capítulo dois. Os reclamos da sociedade civil acontecem pois se evidencia que a unificação é medida para resposta mais célere no sistema de petições e que caminha para o fortalecimento do pilar de proteção da CIDH. Os Estados, a seu turno, atuam para o fortalecimento do pilar de promoção.

²²² É o caso da Anistia Internacional: *“En relación con la posibilidad de tramitar y decidir las etapas de admisibilidad y fondo en conjunto, la misma debe ser mantenida a efectos de dar a la Comisión la flexibilidad para decidirlo en casos en que las características del asunto así lo recomienden. La Comisión ya ha establecido criterios prácticos a efectos de decidir cuándo realizar este ejercicio, los que son útiles para guiar la decisión y asegurar la objetividad en la misma. La decisión de tramitar y decidir ambas etapas conjuntamente debe ser debidamente consultada, fundamentada y comunicada a las partes”* (ANISTIA INTERNACIONAL. *Contribución de Amnistía Internacional al proceso de consulta sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Módulo I. 2012. [online]. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.40.peticiones_individuales_long.doc. Acesso em: 11 jan. 2021).

²²³ A Assembleia Geral tomo “*nota de las respuestas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Consejo Permanente respecto de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –Resolución N.º 1/2013 aprobada por la CIDH el 18 de marzo de 2013– (CP/doc.4846/13), y solicitarle que continúe avanzando en su aplicación de conformidad con los instrumentos jurídicos interamericanos pertinentes”* (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Resolução de Assembleia Geral: *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1. 23 jul. 2013. Aprovada em seção plenária, celebrada em 22 mar. 2013, e revisada pela Comissão de Estilo. [online]. Disponível em: [http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.%20\(XLIV-E/13\)&classNum=1&lang=s](http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.%20(XLIV-E/13)&classNum=1&lang=s). Acesso em: 10 jan. 2021).

Portanto, a manutenção de um sistema bipartido, mesmo em face de tantas críticas a esse modelo, vincula-se a escolhas políticas que não são desinteressadas. Isso é ainda mais ressaltado ao se entender que os argumentos levantados contra a unificação de etapas não se sustentam juridicamente ou não superam os ganhos que a unificação traria.

Esse é o tema sobre o qual se debruça o próximo capítulo, no espírito de que “*todas las medidas para superar el atraso procesal deben ser interpretadas acorde a la finalidad de aumentar la eficacia y efectividad de la respuesta a las víctimas de violaciones de derechos humanos*”²²⁴. A presença da bipartição procedimental como escolha política – e, inclusive, não necessariamente a que garantiria melhor resposta no mecanismo de petições – é evidenciada ao se interpretar o devido processo legal interamericano. Ele não impõe um processo bipartido.

²²⁴COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). A *CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal*. Comunicado de Imprensa nº 278/19. Washington, D.C., 29 out. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/278.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

5. DOIS PASSOS À FRENTE E UM ATRÁS: O DESMONTE DAS OBJEÇÕES À UNIFICAÇÃO DAS ETAPAS DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO, COM RECONHECENDO DE SEU CUSTO POLÍTICO

Com tantas objeções formuladas à possibilidade de unificação das etapas de admissibilidade e mérito, há que se questionar se os argumentos contra a unificação – defendendo que a bipartição é uma exigência do devido processo legal – subsistem. Como se verá ao longo deste capítulo, mesmo quando superados termos vagos das críticas dos Estados e analisados os argumentos (mais bem delimitados) de doutrinadores que se opõem à unificação, nada indica, ao cabo, que ela atenta contra o devido processo legal. Um processo bipartido, perante a CIDH, não é uma exigência da CADH.

Nesse sentido, é plenamente possível advogar por um procedimento unificado, mas o caminho rumo à unificação deverá ser perseguido em passos que aproveitem janelas de oportunidade. A resistência estatal indica que os custos políticos para uma atual unificação completa são elevados, mas isso não impede que a CIDH, desde já, ative cada vez mais mecanismos – mesmo dentro do atual Regulamento – para tratar admissibilidade e mérito em relatórios unificados.

5.1 O DEVIDO PROCESSO LEGAL INTERAMERICANO PRESCINDE DA BIPARTIÇÃO DE FASES DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO NO SISTEMA DE PETIÇÕES DA CIDH

Apesar da objeção por parte majoritária dos Estados, não parece afrontar o devido processo legal interamericano uma unificação das decisões de admissibilidade e mérito. Em suas manifestações realizadas ao longo do último processo de reforma do Regulamento, as objeções levantadas se deram, antes, em termos vagos. Os temas do devido processo legal e da segurança jurídica não são maculados pela unificação. As questões de admissibilidade ainda serão decididas, apenas tendo seu tratamento diferido, e nada na CADH impede tal expediente.

Diferentemente da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, que, explicitamente, determina a adoção de uma decisão de admissibilidade em apartado²²⁵, igual dispositivo não

²²⁵ Por exemplo, o art. 29.2 da Convenção Europeia impõe que “uma das secções pronunciar-se-á quanto à admissibilidade e ao fundo das petições estaduais formuladas nos termos do artigo 33º. A decisão quanto à

existe na CADH. É verdade que o art. 48 da CADH determina que a Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção e *se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação*, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. Todavia, essa é uma exigência de uma análise *prima facie*. Não há sequer a exigência que o Estado se manifeste nessa fase – na realidade, o Estado só deve ser comunicado sobre o trâmite depois desse estudo inicial ocorrer.

Artigo 48

A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira:

- a. se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. As referidas informações devem ser enviadas dentro de um prazo razoável, fixado pela Comissão ao considerar as circunstâncias de cada caso;
- b. recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente;
- c. poderá também declarar a inadmissibilidade ou a improcedência da petição ou comunicação, com base em informação ou prova supervenientes;
- d. se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhes proporcionarão todas as facilidades necessárias;
- e. poderá pedir aos Estados interessados qualquer informação pertinente e receberá, se isso lhe for solicitado, as exposições verbais ou escritas que apresentarem os interessados; e
- f. pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção. (Grifo nosso)

Ao comentar o art. 48 da CADH, a Corporação Reiniciar e pelo Grupo Interdisciplinar pelos Direitos Humanos assim afirmou em suas observações à reforma do Regulamento da CADH em 2013.

admissibilidade é tomada em separado, salvo deliberações em contrário do Tribunal relativamente a casos excepcionais”. No entanto, mesmo na Corte Europeia, mudanças processuais ocorreram para condicionar tal provisão a mecanismos mais céleres de admissibilidade: *“In its continuing efforts to handle this enormous caseload, the Council of Europe in 2004 adopted Protocol 14 to the European Convention, streamlining its procedures by, inter alia, reducing the number of judges dealing with various matters. Under this protocol, a single judge may declare an application inadmissible (instead of a committee of three) and committees of three judges (instead of chambers of seven) may render judgments on the merits of cases when these can be resolved under established case law”* (CAVALLARO, James; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, Washington, vol. 102, 2008, p. 796).

De la lectura del texto de la Convención se colige, que el espíritu de la misma en materia de procedimiento para conocer y resolver una petición, es el de un trámite ágil que comienza con el estudio por parte de la Comisión de los requisitos de admisibilidad. Pero en sentido contrario, las sucesivas reformas al Reglamento -la mayoría de ellas a petición de los Estados- han estructurado un procedimiento largo y pesado, que inicia con una recién creada etapa de registro, en la cual se quedan estancadas la mayoría de las peticiones de uno a tres años.²²⁶

O espírito da Convenção, mencionado acima, se daria pelo fato de que o art. 48 da CADH em nenhum momento explicita um procedimento de admissibilidade apartado. Da leitura do dispositivo, ao receber a petição, a CIDH analisaria a admissibilidade de forma primária, sem participação do Estado nesse momento. Não poderia ser diferente, já que é só com a participação do Estado que os requisitos de admissibilidade poderiam ser cabalmente analisados, mas a CADH não impõe que essa análise seja feita de forma deslocada do mérito.

No tema dos relatórios finais, que tratam do mérito, ainda é importante destacar que nem o art. 50, nem o art. 51 da CADH afirmam que o relatório com as conclusões finais será um relatório exclusivamente de mérito sem conclusões de admissibilidade, demonstrando a possibilidade de tratamento em conjunto dos assuntos. O art. 50 da CADH apenas aponta que o relatório exporá fatos e conclusões, enquanto o art. 51 prevê que deverá ser indicada “opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração”.

Artigo 50

1. *Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, e, do artigo 48.*

2. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo.

3. Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas.

Artigo 51

1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração.

2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação examinada.

²²⁶ CORPORACIÓN REINICIAR; GRUPO INTERDISCIPLINARIO POR LOS DERECHOS HUMANOS (GIDH). *Proceso de “consulta sobre reforma para el fortalecimiento”*. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Módulo de Consulta I. Bogotá e Medellín, 05 out. 2012. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/Comentarios%20a%20la%20Consulta%20sobre%20Reforma%20al%20Reglamento.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. (Grifo nosso)

Confirmando que a CADH não impõe, em seu arquétipo, uma necessária separação entre as fases de admissibilidade e mérito, ressalta-se que, em consulta às atas da Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos de 1969²²⁷, e que deu corpo ao texto da CADH, em nenhum momento é mencionada a bipartição. Não há registro, por exemplo, da expressão “*informe de admsibilidade*”. Basta, ademais, lembrar que a regra antes dos anos 2000 – e época mais próxima à origem da CADH – não era a separação de fases. Tudo isso ratifica que a bipartição de procedimentos, de forma detalhada e como regra, foi uma criação meramente regulamentar.

Registre-se que nada disso impediria o Estado de alegar exceções preliminares: uma vez analisados sumariamente os requisitos de admissibilidade, o Estado não estaria impedido de alegar qualquer exceção preliminar, pois os arts. 48.b e 48.c da CADH dão a possibilidade de que a Comissão inadmita ou archive o caso com bases em informações ou provas supervenientes.

Portanto, após recebida a petição, a continuação do processo exige uma análise *prima facie* – mas não é só. A CADH tampouco indica o departamento responsável, dentro da CIDH, que determinará a admissibilidade, não se podendo alegar que a menção à Comissão exija uma decisão pelos Comissionados. Não é necessário que essa análise *prima facie* se dê pelos comissionados. Basta observar (i) que diversos expedientes arrolados no art. 48 são meras diligências, tomadas sem decisão dos membros da Comissão, e (ii) que a CADH, ao atribuir tarefas aos comissionados no bojo do sistema de petições, o faz de forma mais explícita, mencionando a colheita de votos dos comissionados, como acontece nos arts. 50 e 51 da CADH – acima colacionados em seu inteiro teor.

Assim, vê-se não só que o único estudo de admissibilidade exigido pela CADH de forma apartada ao trâmite do mérito é uma diligência de análise *prima facie*, como também que esse estudo de admissibilidade pode se dar pela Secretaria Executiva. É o que hoje já acontece, com fulcro nos arts. 26 e seguintes do Regulamento da Comissão e na Resolução 1/19. Eliminar a fase de admissibilidade que hoje há após a fase de tramitação inicial, concentrando o estudo de requisitos de admissibilidade (nos termos do art. 48 da CADH) somente na Seção de Estudo Inicial

²²⁷ CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. 07-22 nov. 1969, San José, Costa Rica. *Actas y Documentos*. OEA. OEA/Ser.K/XVI/1.2. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

da Secretaria Executiva, é autorizado pela CADH e não usurpa competência convencional do pleno da CIDH, pois ela não existe.

Justamente nesse sentido – de que essa análise pela Seção de Estudo Inicial se mostra mais do que suficiente para atender ao requisito do art. 48 da CADH –, há manifestações da sociedade civil no processo de consulta à reforma para o Regulamento de 2013. Relembrando que a maioria das petições inadmissíveis já são assim declaradas pela Secretaria Executiva, a DPLF e o *Instituto de Defensa Legal* afirmaram que “*en este tema se podría modificar el Reglamento de CIDH, pues resultaría mucho más adecuado que se realice un expeditivo y formal proceso de admisibilidad (en base a estrictos criterios formales de procedencia)*”²²⁸. Já o CEJIL afirmou que a primeira análise deveria ser muito sucinta, centrada “*en la verificación prima facie de los requisitos de admisibilidad, evitando entrar en temas propios del fondo como la determinación de los hechos o de los derechos violado*”²²⁹.

Em verdade, há muito o trabalho de admissibilidade de petições é realizado pela Secretaria Executiva sem qualquer repasse à CIDH, dado o alto número de petições inadmissíveis, com fulcro no Regulamento da CIDH e em suas Resoluções. Conforme o estudo realizado pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas, até 2010, “*se estima que solamente del 10% al 13% de las peticiones se determinan procesables, en cuyo caso la Secretaría Ejecutiva desecha por completo entre el 87% y 90%. Estas peticiones nunca entran en el procedimiento para recibir una decisión formal y pública del pleno de la Comisión*”²³⁰.

Em 2020, ao liberar balanço sobre resultados da implementação do Plano Estratégico 2017-2021, a CIDH afirmou que durante o primeiro semestre do ano

se recibieron un total de 1310 peticiones, se evaluaron 2,654 peticiones (264 recibidas durante 2018; 2,347 recibidas durante 2019; y 43 recibidas durante 2020).

²²⁸ DPLF. *Sistema de Petición Individual*. Consulta pública do projeto de reformas ao Regulamento, políticas e práticas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Módulo I. 05 out. 2012. [online]. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.42.proceso_de_peticiones_individuales.dplfidl.pdf. Acesso em 09 jan. 2021.

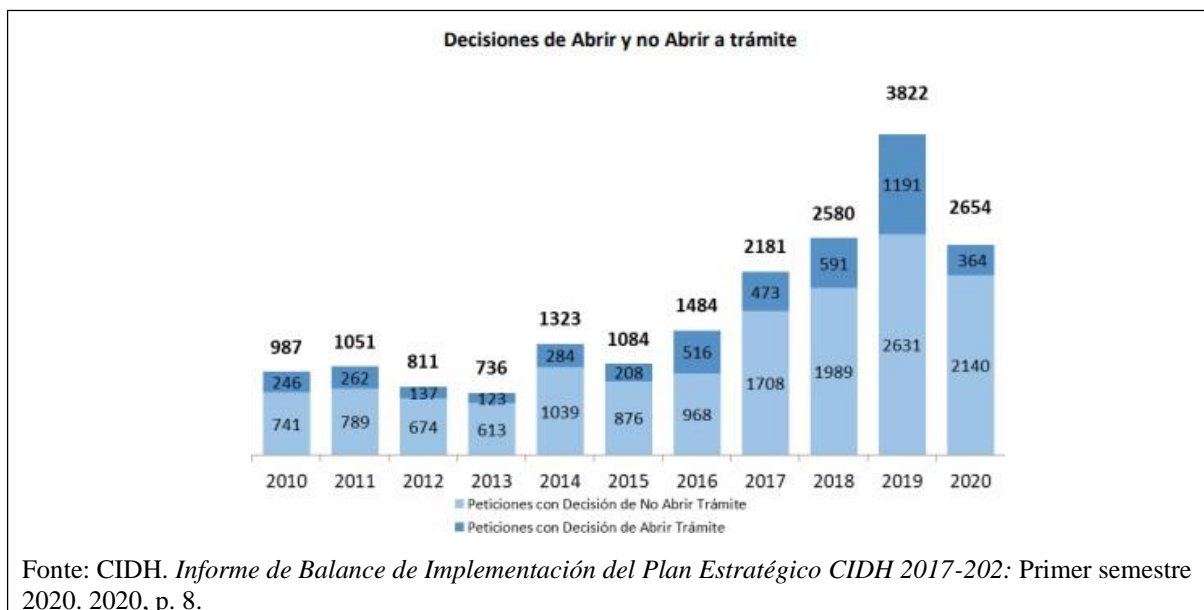
²²⁹ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: sistema de petición individual*. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; Módulo de Consulta I. 2012. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.61.final_2012_10_consulta_cidh_sistema_individual_de_peticion_es.doc. Acesso em: 09 jan. 2021.

²³⁰ CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011, p. 26.

De estas 2,654 peticiones se decidió abrir a trámite 364 (13.7%); no abrir a trámite 2140 (81%); y solicitar información adicional en 150 (5.7%)²³¹.

Nesse mesmo documento, a CIDH esboçou gráfico comparativo indicando os resultados de avaliação da Revisão Inicial na última década:

Figura 5 - Número de decisões, por ano, de abertura ou não abertura ao trâmite pela CIDH

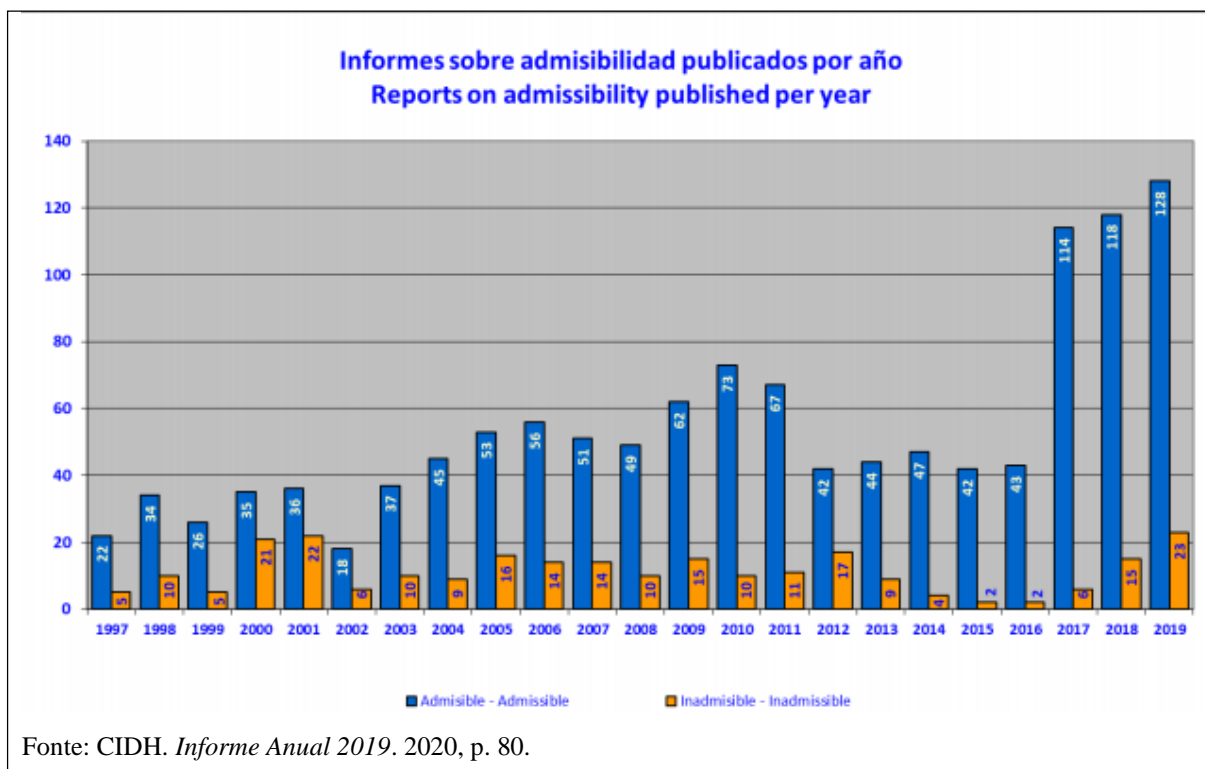


Confirma a tendência de que os casos sejam filtrados com eficiência pela Seção de Estudo Inicial a constatação de que, em relação aos relatórios das etapas de admissibilidade, são raras as vezes em que os Comissionados da CIDH concluem pela inadmissibilidade de um caso cujo trâmite já havia sido aberto²³².

²³¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Balance de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021: Primer semestre 2020*. Jun. de 2020. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/BIPESemestral2020.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021, p. 8.

²³² Registra-se que o gráfico abaixo inclui as petições em que foram aplicadas a Resolução 1/16 – isto é, por exemplo, em que mérito e admissibilidade foram tratadas em conjunto – especialmente a partir do ano 2017. A CIDH não apresenta os dados desagregados dos relatórios que seriam puramente de admissibilidade para esses anos. A informação contida no relatório é apenas a de que “la presente gráfica muestra el número de las peticiones en admisibilidad en las que fuera notificada a ambas partes la aplicación del artículo 36.3 del Reglamento, conforme a lo previsto en la Resolución 1/16 (adoptada el 18 de octubre de 2016), por año y a partir de su implementación en el 2017. La aplicación de la Resolución 1/16 respecto a una petición en admisibilidad ocurre una vez es identificado algunos de los supuestos excepcionales previstos en ella y, consecuentemente, difiere el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020, p. 80).

Figura 6 - Número de relatórios de admissibilidade ou inadmissibilidade publicados por ano pela CIDH



Os números mostram que há um retrabalho na fase de admissibilidade. A fase de revisão inicial da petição, em que se analisam *prima facie* os requisitos de admissibilidade, já dá conta de filtrar a maioria dos casos que não devem ser admitidos. Nesse aspecto, boa parte dos relatórios de admissibilidade existem somente para confirmar o que a Seção de Estudo Inicial já havia confirmado: o caso deve ser admitido.

São números que também demonstram que a unificação não criará o risco de postergar, de maneira geral, a análise de admissibilidade de casos inadmissíveis, desperdiçando-se recurso com expediente para o mérito do assunto. Primeiro, mesmo no atual procedimento, abre-se fase de contraditório ainda na admissibilidade, de forma que recursos já são dispendidos para tanto. O que ocorrerá é que as manifestações tratarão de admissibilidade e mérito conjuntamente.

É certo que expedientes como audiências são, hoje, típicos do mérito e, talvez, audiências que sequer seriam necessárias acabem se realizando. Contudo, como após a revisão inicial (i.e., após a análise pela Seção de Estudo Inicial) a inadmissibilidade é exceção, os ganhos angariados pela unificação, já descritos no capítulo três, são superiores aos riscos inerentes à abertura de tramitação de mérito de um caso que não será admitido. Quando isso ocorrer, simplesmente restará

à CIDH utilizar o arcabouço de provas para concluir que o caso é inadmissível e deixar de se pronunciar sobre o mérito do assunto, sem violar qualquer norma processual da CADH²³³.

De mais a mais, se no decorrer da instrução notar-se que o caso não deve ser admitido, há azo para a pronta elaboração de um relatório finalizando a tramitação (sem a necessidade de findar a instrução do processo), pois o art. 48.c da CADH sempre autoriza a CIDH “declarar a inadmissibilidade ou a improcedência da petição ou comunicação, com base em informação ou prova supervenientes”.

Portanto, uma análise *prima facie* de admissibilidade, a única exigida pelo art. 48 da CADH de forma apartada, já ocorre com plena eficiência, e seria uma alocação de recursos mais inteligente capacitar funcionários desses setores para realizá-la de forma cada vez mais zelosa na universalidade dos casos. Sublinhe-se que essa análise *prima facie* não depende da instauração de contraditório com o Estado por sua natureza – e o art. 48 da CADH não o exige.

O processo atualmente conformado, com etapas de admissibilidade e mérito, é uma criação da prática e do Regulamento da CIDH. Não sendo norma de hierarquia convencional, não há impedimentos de que o Regulamento da CIDH altere o procedimento, determinando, como regra, o tratamento conjunto das fases de admissibilidade e mérito.

5.2 RESPOSTAS ÀS CRÍTICAS DE JUANA INÉS ACOSTA LÓPEZ E ÁLVARO FRANCISCO AMAYA VILLARREAL: UMA CONFIRMAÇÃO PARA A POSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO

Apesar de as objeções à unificação apresentadas ao longo do procedimento de reforma do Regulamento não terem sido robustas, o debate pode ocorrer em termos mais elevados e com argumentos mais aprofundados.

Doutrinadores se atentaram a essa possibilidade de unificação de etapas perante nas petições perante a CIDH não só com olhares elogiosos, mas também críticos. Juana Acosta Inés

²³³ Sobre a impossibilidade de se pronunciar sobre o mérito do assunto quando a petição é inadmissível, a Corte já assim decidiu: “*En el segundo punto de la solicitud de opinión consultiva, que se relaciona con las peticiones presentadas de acuerdo con el artículo 44 de la Convención, se pregunta si la Comisión después de declarar inadmisibile la petición de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 y 47, puede pronunciarse “en el mismo informe, sobre el fondo. (...) Sin menoscabo de las otras atribuciones que otorga a la Comisión el artículo 41 de la Convención, declarada inadmisibile una petición o comunicación de carácter individual (artículo 41.f en relación con los artículos 44 y 45.1 de la Convención) no caben pronunciamientos sobre el fondo” (CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-13/93: Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Série A, n. 13. 16 jul. 1993, 38 e ponto resolutivo 2).*

Essa disposição não indica que a unificação de etapas de admissibilidade e mérito violem a CADH. A unificação de etapas não significa, necessariamente, que sempre haverá um relatório de admissibilidade e mérito. Em casos inadmissíveis, haverá puramente um relatório de inadmissibilidade, não cuidando do mérito do assunto, mesmo que alguns expedientes de contraditório e produção e provas sobre o mérito tenham sido realizados.

López e Alvaro Francisco Amaya Villarreal, professores da Universidade Javeriana da Colômbia à época de publicação, representam essa última vertente e escreveram trabalho robusto dedicado ao tema. O artigo “*Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales*” – principal estudo acadêmico contra a posição defendida neste trabalho durante a revisão bibliográfica – se destinou a apurar o alegado perigo às garantias processuais que se originava a partir da unificação dos procedimentos de admissibilidade e mérito²³⁴. A presente seção debate com esses argumentos para, ao final, concluir que a unificação não afronta tais garantias e ainda é uma necessidade.

Em primeiro lugar, os professores afirmam que a CADH “*distingue las diferentes fases del proceso de peticiones individuales que se siguen ante dicho órgano internacional*”²³⁵, mas não explicitam em quais artigos essa distinção estaria travada. Já foi antevisto no item anterior (4.1), todavia, que não se lê da CADH qualquer exigência dura de um procedimento apartado.

Outro argumento descortinado por López e Villarreal – e que esteve presente em algumas manifestações estatais no processo de reforma do Regulamento da CIDH – foi o de que as medidas cautelares são os mecanismos processualmente corretos para se tutelar o direito das vítimas frente ao ônus do tempo. Tal argumento, todavia, não enfrenta o núcleo duro do problema: ele não desconstitui a possibilidade de se unificar as etapas de admissibilidade e mérito e os requisitos para a concessão de medidas cautelares não estão presentes em todos os casos.

O art. 25 do Regulamento da CIDH determina que as medidas cautelares poderão ser concedidas em situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano. Mesmo quando isso não se faz presente, uma decisão tempestiva ainda é esperada pela vítima e contribui para o funcionamento do sistema interamericano – desprendendo-se, daí a utilidade da unificação das etapas de admissibilidade e mérito à despeito da existência das medidas cautelares. O máximo que existiria é a coexistência dessas duas figuras.

Ademais, de um ponto de vista prático, as medidas cautelares sequer têm os mesmos efeitos para as vítimas, do que os relatórios. Enquanto estes são acompanhados rigorosamente

²³⁴ LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, maio 2008.

²³⁵ *Ibidem*, p. 159.

pela CIDH, com possibilidade de monitoramento pela sociedade civil mediante o SIMORE²³⁶ e capítulos específicos dos informes anuais, o mesmo acompanhamento não é dispensado às medidas cautelares. Não há sequer registro das medidas cautelares no SIMORE.

López e Villarreal também criticaram, à época do escrito, a falta de delimitação de critérios para acumulação das etapas de admissibilidade e mérito (já que consideram a separação como regra). Essa crítica, hoje, já se veria em boa parte superada, dado o avanço no Regulamento da CIDH, complementado pela Resolução 1/16. Ambos são instrumentos que detalham hipóteses de unificação.

Outra crítica dirigida é a necessidade, resultante da unificação, de o Estado contestar ampla matéria – ou, ainda, exige contestar matéria de mérito mesmo em casos que não devem ser admitidos²³⁷. Para os autores, isso “*atenta contra el equilibrio procesal, en la medida en que los Estados, en contraste con la Comisión, debe preparar, presentar y demostrar la procedencia de las excepciones preliminares, al tiempo que construye y eleva sus alegatos de fondo y reparaciones*”²³⁸. Em resumo, se distribuiria “*irrazonablemente las cargas procesales excesivamente en contra del Estado*”²³⁹.

Contudo, mesmo com o expediente de unificação, haverá um prazo de 4 meses para o Estado elaborar sua defesa, conforme art. 37 do Regulamento, sendo possível estender tal prazo para até seis meses. Em tal lapso temporal, o razoável é se presumir que o Estado possa elaborar adequadamente sua defesa, por mais ampla que seja, além de que os ganhos que a unificação traz à celeridade processual justificam a carga colocada sobre o Estado. Frisa-se, também, que a elaboração de teses subsidiárias de defesa, com caráter processual e de mérito, faz parte do sistema processual de diversos países²⁴⁰, sem que nisso se veja uma distribuição irrazoável de ônus.

²³⁶ Disponível em <https://www.oas.org/ext/pt/direitos-humanos/simore/>, com acesso em 09 jan. 2021.

²³⁷ “*Aun en estas circunstancias, resulta problemática la unión de las etapas de admisibilidad con las de fondo, pues ¿qué sucedería en el caso que, al analizar el fondo de las violaciones relativas a las garantías judiciales y la protección judicial, se encontrara que el Estado no fue responsable y por tanto hubiera prosperado la excepción preliminar? La consecuencia sería necesariamente la declaratoria de incompetencia por parte de la H. Corte, pero en estas circunstancias el Estado habría tenido que defenderse frente al fondo de las otras violaciones alegadas en la demanda y en el escrito de solicitudes argumentos y pruebas, aun cuando la Corte realmente no era competente para conocerlas*” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 169).

²³⁸ *Ibidem*, p. 173

²³⁹ *Ibidem*, p. 169.

²⁴⁰ Veja-se, por exemplo, o art. 377 do CPC brasileiro, ao lado do art. 378. Esses dispositivos determinam que o réu deverá alegar toda a matéria de defesa em sua contestação, não havendo oportunidades apartadas para análise de argumentos de admissibilidade e argumentos de mérito.

Não se pode negar, tampouco, que deveria haver um relatório de admissibilidade como deferência ao princípio da subsidiariedade e à necessidade de esgotamento de recursos internos, de forma que o Estado tenha a oportunidade de reparar a violação de direitos humanos em âmbito interno antes de se adentrar ao mérito da controvérsia. O olhar do SIDH para a vítima, com o objetivo de tutelar direitos, deve reconhecer que a verdadeira carga excessiva já está sob a vítima, que vê se prolongar o calvário em direção à reparação das violações. O cumprimento do princípio da subsidiariedade se dá justamente porque, ao apresentar a petição, em geral a vítima não encontrou resposta do principal garante – o Estado.

Frisa-se que a contraface da moeda da ampla defesa das garantias processuais e do princípio da subsidiariedade é o acesso à justiça das vítimas. Ao se defender determinada forma de procedimento, não se pode ignorar que o acesso à justiça deve ser igualmente mirado. Se aquele não pode ser obliterado totalmente em prol deste – o devido processo legal é imposto pela própria CADH no art. 8 –, não se deve erigir formalidades excessivas contra a materialidade do acesso à justiça²⁴¹. Nesse tom, relembra-se, como já demonstrado no capítulo dois deste trabalho, a estreita ligação entre o acesso à justiça e uma resposta tempestiva para vítima – o que é valorizado pela unificação de etapas processuais. Acesso à justiça para ser acesso à justiça deve ser efetivo e oportuno, como a própria jurisprudência do sistema entoa.

A par de tudo isso, a principal crítica de López e Villarreal se dirige ao possível desestímulo ao autorreconhecimento da responsabilidade internacional do Estado que poderia ser resultante da unificação das etapas de admissibilidade e mérito²⁴².

É verdade que não é necessário que um órgão internacional reconheça a responsabilidade internacional do Estado para que ela exista e, mesmo quando uma Corte é

²⁴¹ A Corte IDH já afirmou que “*sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes (...) 'es un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para realizar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades'*”. (CORTE IDH. *Opinión Consultiva OC-13/93: Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Série A, n. 13. 16 jul. 1993, Pars. 41 e 43.

²⁴² “(...) *La acumulación de excepciones, fondo y reparaciones en un sólo momento procesal produce escenarios problemáticos, que pueden llevar a poner en tela de juicio la efectividad de la protección internacional que otorga la Corte IDH en materia de derechos humanos. Inclusive, ha llevado a conclusiones problemáticas como la de la limitación litigiosa impuesta al Estado de presentar simultáneamente dentro de una causa excepciones preliminares y reconocer su responsabilidad internacional. Limitación que de hecho impide, en ocasiones, la finalización pronta del proceso internacional, y por lo tanto, dilata la efectiva protección de los derechos humanos, en perjuicio de las víctimas y sus familiares*” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 240-241)

incompetente para analisar a matéria, a presença de um ato ilícito internacional atribuível ao Estado²⁴³ atrai sua responsabilidade desde o momento do ilícito²⁴⁴.

Com base nesse argumento, López e Villarreal entendem que, quando se pode apresentar exceções preliminares em uma fase apartada, o Estado pode, primeiramente, defender a incompetência do órgão julgador e depois, em uma outra etapa do procedimento e se o caso for admitido, reconhecer sua responsabilidade internacional²⁴⁵.

Contudo, no Sistema Interamericano, López e Villarreal argumentam que tal expediente se provaria impossível²⁴⁶, pois a Corte IDH, no caso *Massacre de Mapiripán vs Colômbia*, já decidiu que “*al haber efectuado un reconocimiento de responsabilidad en el presente caso, el Estado ha aceptado implícitamente la plena competencia de la Corte para conocer del presente caso, por lo cual la segunda excepción opuesta por el Estado ha perdido el carácter de cuestión preliminar*”²⁴⁷. Isto é: seria impossível o Estado simultaneamente defender a inadmissibilidade do caso e requerer, caso seja admitido, que a Corte valorasse o reconhecimento de sua responsabilidade internacional.

Em apego à técnica, deve-se concordar com a crítica dos autores de que

un Estado puede válidamente interponer la excepción preliminar y, en caso de que la Corte se declare competente (p. ej., por la continuidad de la conducta de desaparición forzada), reconocer su responsabilidad internacional. Ambas cuestiones no son incompatibles, pues una es de mero procedimiento y la otra se refiere a una cuestión

²⁴³ Conforme o art. 2 dos Projetos de Arigos sorbe Responsabilidade Internacional do Estado por Atos Ilícitos, “*there is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State*” (COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. 2001. [online]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021).

²⁴⁴ Nesse sentido, apresentou Cançado Trindade no seu Voto Concordante no caso *A Última Tentação de Cristo vs. Chile*, perante a Corte IDH: “tenho argumentado sempre que o surgimento e a implementação da responsabilidade internacional do Estado correspondem a dois momentos distintos; no presente contexto da proteção internacional dos direitos humanos, o requisito do prévio esgotamento dos recursos de direito interno condiciona a implementação, mas não o surgimento, desta responsabilidade, a qual se configura a partir da ocorrência de um ato (ou omissão) internacionalmente ilícito (que pode ter sua fonte, v.g., em uma disposição legal de direito interno, ou em um ato administrativo, ou também em uma decisão judicial)” (CORTE IDH. *A Última Tentação de Cristo vs. Chile*. Série C, n. 73, Voto Concordante do Juiz A. A. Cançado Trindade. 05 fev. 2001. Par. 34).

²⁴⁵ “(...) resulta necesario concluir que los Estados, independientemente de su reconocimiento de responsabilidad, pueden presentar excepciones preliminares, cuando éstas estén relacionadas con hechos, víctimas o derechos distintos a los que son objeto del reconocimiento o allanamiento internacional.” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 189).

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 185.

²⁴⁷ CORTE IDH. *Caso do Massacre de Mapiripán vs. Colômbia*. Série C, n. 122, Sentença de Exceções Preliminares. 07 mar. 2005, par. 30.

*sustancial. El ilícito internacional existe, independientemente de la competencia de la Corte para conocer del caso.*²⁴⁸

Essa crítica, no entanto, antes é dirigida à conformação do julgado da Corte Interamericana em tais termos do que à impossibilidade da unificação de admissibilidade e mérito. Afinal, um alinhamento correto de precedentes – que pode, inclusive, se iniciar pela CIDH – responde suficientemente à crítica, ao mesmo tempo em que permite a decisão tecnicamente correta. Esse alinhamento, inclusive, é o que se vê hoje.

Por exemplo, ao julgar o caso *Spoltore vs. Argentina*, de 09 de junho de 2010, a Corte Interamericana primeiramente lidou com a exceção preliminar de falta de esgotamento de recursos internos cotejando especificamente os argumentos trazidos pelas vítimas e pelo Estado, para depois apurar o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional feito pela Argentina. Apesar de os representantes das vítimas afirmarem que a exceção preliminar de falta de esgotamento de recursos internos era incompatível com o reconhecimento de responsabilidade internacional, a Corte IDH revisitou a jurisprudência firmada no caso *Mapiripan*:

*La Corte ha señalado, en algunas ocasiones, que al haberse efectuado un reconocimiento de responsabilidad, el Estado ha aceptado la plena competencia del Tribunal para conocer del caso, por lo que la interposición de la excepción preliminar asociada al no agotamiento de los recursos internos, resulta, en principio, incompatible con el referido reconocimiento. En el presente caso, el Estado fue enfático en señalar que el reconocimiento de responsabilidad se realizaba de forma subsidiaria, en caso de no prosperar la presente excepción preliminar. Asimismo, se recuerda que en virtud de la naturaleza complementaria del sistema interamericano, los Estados tienen que tener la posibilidad de resolver en sus tribunales internos las posibles infracciones a los derechos consagrados en la Convención. Esta posibilidad se asegura por medio del requisito de admisibilidad de agotar los recursos internos. Mediante el reconocimiento de responsabilidad realizado, el Estado aceptó que la duración del proceso entre el señor Spoltore y una empresa privada fue excesiva. No obstante, dicho reconocimiento de responsabilidad no incluye ninguna aceptación de hechos relativa a que se hubieran agotado los recursos internos por la violación a la Convención Americana aceptada por el Estado, o que fuera aplicable alguna de las excepciones establecidas por la Convención al agotamiento de recursos internos. Por tanto, la Corte no considera que sean incompatibles en este caso y procede a analizar los alegatos planteados al respecto.*²⁴⁹

²⁴⁸ LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 190.

²⁴⁹ CORTE IDH. *Caso Spoltore vs. Argentina*. Série C, n. 404, par. 21, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 09 jun. 2009, par. 21.

Com esse alinhamento, o receio de a unificação de procedimentos oferecerem uma barreira para o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado²⁵⁰ não mais subsiste. Mesmo se assim não fosse, é importante se frisar que, apesar de a Corte IDH afirmar que as decisões internacionais constituem *per se* uma forma de reparação²⁵¹, o reconhecimento da responsabilidade internacional é apenas um meio para que as reparações integrais a violações de direitos humanos aconteçam.

A alegada maior possibilidade de formalmente um Estado reconhecer sua responsabilidade internacional em um procedimento de fases apartadas não justifica as perdas de celeridade processual (e decretação de reparações) advindas da falta de unificação. Se está de boa-fé, o Estado poderá reconhecer a responsabilidade internacional em qualquer circunstância, ofertar as reparações como garante primeiro dos direitos humanos ou, até mesmo, abrir um procedimento de solução amistosa perante a CIDH – tudo isso independentemente da admissibilidade ou não do caso.

5.3. O ELEVADO CUSTO POLÍTICO DA UNIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL – E UMA ESCOLHA ALTERNATIVA PRAGMÁTICA PELA A AMPLIAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1/16

Como delineado nos itens anteriores, é possível tornar regra e não mera exceção a unificação das etapas de admissibilidade e mérito sem macular o devido processo legal interamericano. Uma alteração procedimental dessa monta é a ideal e a que deve ser defendida em cenários igualmente ideais. Contudo, dependeria de uma mudança no regulamento da CIDH. Apesar de, conforme o art. 39 da CADH, cumprir à CIDH a elaboração do Regulamento

²⁵⁰ “A la vez, es un desincentivo a los reconocimientos de responsabilidad y conllevaría en ocasiones a que los Estados, firmes en su convicción de que la Corte no es competente para conocer de un caso, defiendan en el fondo situaciones que sí representan violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por último, como ya se afirmó, este desincentivo afecta de manera considerable a las víctimas de los casos, pues el Estado puede dejar de reconocer su responsabilidad o de ofrecer ciertas importantes reparaciones, con el fin de que la H. Corte se pronuncie acerca de cuestiones de competencia.” (LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, maio 2008, p. 193).

²⁵¹ “La jurisprudencia internacional y en particular de la Corte IDH, há esblexido reiteradamente que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación”. (GAMBOA, Jorge F. Calderón. La reparación integral em la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. In: POISOT, Eduardo Ferrer Mac-Gregor; OCHA, José Luiz Caballero; STEINER, Christian (coord.). *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana I*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 161).

– ou seja, não é necessária a aprovação pela Assembleia Geral da OEA²⁵² – o processo de reforma do Regulamento, a exemplo do que ocorreu entre 2011 e 2013, é marcado por debate entre os atores do sistema e com ativa participação estatal. Aqui, percalços advêm dos custos políticos dessa reforma, entendidos como (i) as possíveis respostas de resistência e enfraquecimento do SIDH que os Estados podem colocar no processo da reforma; (ii) as desaprovações de governos e perda de legitimidade do SIDH caso reformas contrárias a seus interesses sejam postas em marca; e (iii) os consequentes obstáculos ao impacto transformador do Sistema.

É difícil imaginar os Estados demonstrando concordância, no atual contexto jurídico-político regional, para a unificação das etapas de admissibilidade e mérito²⁵³. A bandeira para uma separação, estanque, entre admissibilidade e mérito partiu dos Estados, como já analisado anteriormente neste trabalho. E não há indícios de que uma postura diferente seja defendida. Ao contrário: se essa bandeira foi levantada especialmente sob o argumento da defesa do devido processo legal, provavelmente seria novamente fincada hoje.

Em abril de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai realizaram uma declaração conjunta expressando preocupações com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Chegaram a afirmar a preocupação com o tempo do processo, mas reclamaram uma aplicação estrita de normas da CADH, dos Regulamentos e Estatutos e das Resoluções do SIDH. No que toca ao atraso processual, os Estados declararam que “*en el contexto de las medidas adoptadas para reducir el atraso procesal en el ámbito de la Comisión, se debe garantizar el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y la igualdad procesal*”²⁵⁴, apontando para argumentos abstratos e que, como dito por Álvaro Paul, em pouco agregavam. Segundo o autor, os Estados “*no están planteando una crítica que se haya hecho en forma clara y reiterada*

²⁵² O mesmo não poderia ser dito se a bipartição estivesse disposta no Estatuto da CIDH. Segundo o art. 39 da CADH, em que pese a CIDH deva expedir o seu próprio regulamento, ela “elaborará seu estatuto e submetê-lo-á à aprovação da Assembleia Geral”. O Estatuto, todavia, não cuida de questões processuais.

²⁵³ “Infelizmente, parece que ainda persiste a observação feita por Christina Cerna logo após a reforma do Regulamento da CIDH em 2001: “*given the strong State support for the issuance of admissibility decisions in all cases, it is, politically, inappropriate at this moment in time to recommend that the Commission not issue admissibility decisions*” (CERNA, Christina Monica. Are we Headed in the Right Direction? Reflections on the new (2001) Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights in Light of the Experience of the European System. In: BAYEFISKY, Anne (ed.). *Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton*. Estocolmo: Brill, 2006, p. 387-441).

²⁵⁴ REPÚBLICA DO PARAGUAI. Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay se manifiestan sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Ministério de Relações Exteriores*, 24/04/2019. [online]. Disponível em: https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos?fbclid=IwAR24ZiaqFhGvQniznEnL3SX2MMu71itqd8-p2CB098cnMNleC_6OdHgW48&ccm_paging_p=142. Acesso em: 05 fev. 2021.

al Sistema interamericano”²⁵⁵. Em verdade, apesar de Álvaro entender a declaração como uma porta de diálogo²⁵⁶, por muitos a declaração foi lida como uma tentativa de fortalecer o espaço de discricionariedade interno dos Estados, dando claro tom de que o momento político atual é pouco favorável a reformas miradas ao fortalecimento do papel institucional do SIDH²⁵⁷.

A declaração é só um exemplo das evidências de que não se está no *timing* ideal para propor reformas robustas à CIDH. De maneira geral, em estudo conduzido por Jorge Contesse, vislumbrou-se um crepúsculo da receptividade dos sistemas regionais e universal de proteção no âmbito interno dos Estados²⁵⁸.

No âmbito do Sistema Interamericano, Jorge Contesse identificou desafios impostos por *frontal backlash* – ameaças de saída, total ou parcial, do Sistema –; por uma *covert resistance* – marcada por críticas a uma chamada expansão de poder da CIDH, principalmente para o exercício de funções não explicitadas pela CADH – e por *judicial pushback* – quando especialmente decisões de tribunais locais dialogam com o SIDH, mas oferecem interpretações contrárias às definidas no sistema²⁵⁹. Em síntese, o que Contesse aponta é que

*The Human rights law has been particularly affected by the broader pushback against international law. Against the rosy narrative of international law and human rights law as a moral mechanism that brings the world together, scholars are increasingly noticing the ways in which States defy international law— whether by refusing to comply with judicial decisions handed down by international courts, or by exiting treaties*²⁶⁰.

²⁵⁵ PAUL, Álvaro. ¿Una paradoja interamericana? Chile, un Estado que cumple las sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero que impulsa su reforma. *Rev. Investig. Const.*, Curitiba, v. 7, n. 1, abr. 2020, p. 75.

²⁵⁶ Para o autor, os “planteamientos como el de los cinco Estados no deben ser tomados como amenazas, sino que como oportunidades para un diálogo fructífero” (*Ibidem*, p. 80).

²⁵⁷ Conforme Melina Fachin e Bruna Nowak, “The declaration also referred to the necessary reduction of the time a petition takes to processed before the Inter-American Commission. Curiously, the states also called the attention for the strict application of the sources of International Human Rights Law in the decisions of both the Court and the Commission (...) Despite having a tone favorable to dialogues between national and supranational systems, the declaration seemed to seek the strengthening of internal autonomy, as well as the reduction of the Inter-American System’s role in the defense of human rights. Therefore, the statements defended by the declaration sounded like a warning, heightened by the significant political changes that have recently taken place in Latin America, where a nationalist and populist discourse, with underestimation – or even rejection – of minorities has gained ground”. (FACHIN, Melina Girardi; NOWAK, Bruna. The Joint Declaration to the Inter-American System of Human Rights: Backlash or Contestation?. *I-CONnect Blog*. 12 dez. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/12/the-joint-declaration-to-the-inter-american-system-of-human-rights-backlash-or-contestation/>. Acesso em: 09 jan. 2021).

Além disso, ver nota de rodapé 62.

²⁵⁸ CONTESSE, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. *The Yale Journal of International Law*, New Heaven, vol. 44, 2019, p. 180-237.

²⁵⁹ Ressalte-se que, quanto a essa última, Contesse menciona que “Despite the immediate hard consequences— i.e., the rebuke of international authority—domestic judicial pushback can contribute to a process of improvement of the human rights system. It may reduce the international court’s powers (potestas), but in so doing it may well enhance the international court’s authority (auctoritas)”. (*Ibidem.*, p. 218).

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 191.

Nesse contexto, é certo que, como mencionam Sánchez e Serón, qualquer reforma no sistema de petições e casos enfrenta embates não só técnicos como também políticos, mas que as dificuldades que daí emergem não podem afastar as urgentes necessidades de intervenções²⁶¹ – ainda mais considerando o impacto transformador do SIDH e a centralidade do papel da vítima e de reparação e prevenção de violações de Direitos Humanos. Todavia, simultaneamente, não se pode ignorar que, em primeiro lugar, a abertura de um processo de reforma do procedimento no atual cenário descrito por Contesse poderia ensejar reformas regulamentárias em sentido contrário ao almejado pela Sociedade Civil. As reformas de 2011-2013 não necessariamente deram conta de todos os temas pautados pelos Estados e que podem camuflar tentativas de enfraquecimento do SIDH sob o mando do “fortalecimento”²⁶². Em segundo lugar, o Sistema Interamericano depende de uma atuação ativa e colaborativa do Estado para seu pleno funcionamento

A chance de o SIDH perder espaço no âmbito dos Estados, por barreiras políticas, existe e deve ser posto em jogo, sob pena de as tentativas de avanço se converterem em retrocesso. Decisões unilaterais da CIDH, ainda mais de grande monta como a universalização da unificação da admissibilidade e mérito, está contra a postura de Estados que defendem um sistema rígido e restrito, e há sempre o risco, quando essas demandas não são atendidas, de um bloqueio do Sistema²⁶³. A conformação do sistema e seu pleno funcionamento ainda se dão na

²⁶¹ “Cualquier tipo de reforma tiene, además, que enfrentar diversos retos políticos y técnicos. Pero estas dificultades no pueden seguir aplazando una urgente necesidad de intervención” (SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Eburne, et al (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 272.

²⁶² Nesse tema, Contesse escreve que “*In spite of diplomatic calls for unity and the need to work together to make the system stronger, scholars and advocates unanimously see the ‘strengthening process’ as a more or less successful effort to weaken the Commission. And even if some see the outcome as a ‘happy ending’ debates on how to improve the system’s performance—or even discussions on the Inter-American Commission’s location—did not cease with the adoption of the process’s final report. At the 2014 Third Conference on State Parties to the American Convention, both Ecuador and the host Uruguay led States to adopt a declaration agreeing to undertake “legal, political, budgetary, regulatory and operational” studies to change the Commission’s venue from Washington, DC, to a city in a country that is a party to the American Convention, and to regulate the Commission’s special rapporteurships. In sum, the push for reform does not seem to have ended with the adoption of the final report.*” (CONTESSE, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. *The Yale Journal of International Law*, New Heaven, vol. 44, 2019, p. 217).

²⁶³ Segundo Alejandro Gómez-Velásquez, os Estados buscam por um “*formal and strict system that will be predictable and restricted in their actions, in other words, that provide legal security to the states members for example, they request for the prohibition of the use of precautionary measures because those are not explicitly consented by the signatory states of the Inter-American System, or at least, they should be regulated and restricted to the most exceptional cases. Also, claim for the necessity to regulate the way that the reports of the Commission*

dependência da postura de Estados-membros, como concluíram Nancy Thede e Hughes Brisson em estudo que analisou a história do SIDH sob a perspectiva de exploração de janelas de oportunidades²⁶⁴.

Os autores não deixam de pontuar, no entanto, que, na exploração dessas janelas, o que se vê é um movimento de sístoles e diástoles: especialmente o trabalho da CIDH demonstra que os atores internos ao Sistema são capazes de reconhecer os momentos progressistas no cenário latino-americano. Daí surgem oportunidades para expansão de balizas de proteção do SIDH e de sua atuação em campos para além de defesa de liberdades clássicas (o que se viu, por exemplo, durante os regimes de exceção)²⁶⁵. Essa maleabilidade na alocação de esforços também poderia ser, e é, – emprestada para questões procedimentais.

Um exemplo dessa aproximação – e da exploração de uma janela de oportunidade – ocorreu em 2016. A Resolução 1/16 da CIDH previu diversas hipóteses nas quais se autorizava a unificação das etapas de admissibilidade e mérito, interpretando o art. 36.3 do seu Regulamento. A CIDH também firmou a teoria de que o rol do art. 36 é meramente exemplificativo e não taxativo, o que abre alas para cada vez maior unificação de decisões de admissibilidade e mérito²⁶⁶.

Essa é uma solução de meio termo, e que se mostrou adequada: ao mesmo tempo em que não exigiu a reforma regulamentar que atrairia amplo debate, a Resolução, sob escrutínio da CIDH, permitiu a unificação de admissibilidade e mérito em diversos casos.

are made and to require the previous consultation and consent of each state to the content of the reports. In the same way, they request for the convenience of the strict approval for the members states to the budget and their destination of the Commission. Finally, if any of those demands are not adopted, the member state could always block the implementations of the decision of the system and, as the last resort, just withdraw to the Inter-American System” (GÓMEZ-VELÁSQUEZ, Alejandro. An approach to the reform process to the Inter-American Commission of Human Rights: context, development and perspectives to an ongoing process. *J Int Law*, v. 5, n. 2, p. 11-29, dez. 2014).

²⁶⁴ *“Although it is tempting to conclude that a system of human rights norms is now well in place and can function despite changes in the international relations context internationally and within the hemisphere, an examination of the history of the system indicates rather that its defense of human rights is dependent at best on the benevolence of the member states, and that it is constrained by the policies of its hegemonic member”* (THEDE, Nancy; BRISSON, Hughes. International Relations and the Inter-American System of Human Rights Promotion and Protection. Strategic exploitation of windows of opportunity. *Quebec Journal of International Law*, Quebec, n. 30.1, p. 7-36, set. 2011).

²⁶⁵ *“The representatives of the system have been ingenious and conscientious in exploiting new opportunities provided by the political moment: expanding where the majority of the member states are in a progressive or liberalizing mode, and developing protective or defensive niches when the dominant mood tends toward closure. In this sense, it can be considered that the system has institutionalized more demanding benchmarks for human rights protection in the hemisphere”* (THEDE, Nancy; BRISSON, Hughes. International Relations and the Inter-American System of Human Rights Promotion and Protection. Strategic exploitation of windows of opportunity. *Quebec Journal of International Law*, Quebec, n. 30.1, set. 2011, p.28)

²⁶⁶ A CIDH mencionou na resolução que *“Los supuestos identificados en la presente Resolución se encuentran en concordancia con los elementos indicados - a título ilustrativo y no taxativo - en los literales a), b) y c) del artículo 36.3 del Reglamento”*.

Nessa toada, sob o ponto de vista de análise do impacto do ônus do tempo sob o processo e sobre as vítimas, particularmente engenhosa foi a solução da CIDH de ter determinado, em 2016, a unificação da admissibilidade e mérito de todas as petições recebidas até 2016²⁶⁷. É um claro reconhecimento de que o transcurso de mais de uma década está a impedir o efeito útil do procedimento, autorizando a unificação conforme o art. 36.3. Seria bem-vindo que a CIDH atualizasse perenemente esse marco temporal, na trilha de como agiu em 2016. Isto é: a cada ano, a CIDH poderia atualizar o marco temporal (hoje, as petições recebidas até 2011 já estariam automaticamente consideradas para uma análise conjunta da admissibilidade e mérito).

A análise dos dados do número de petições que tiveram mérito e admissibilidade tratados em conjunto demonstra o impacto que essa atualização, de marco temporal, teria sobre a unificação. Em 2017, 116 casos foram unificados. Em 2018, foram 326. Em 2019, 46 petições, sendo quatro delas tratadas de forma unificada com justificativa na ordem cronológica²⁶⁸. É bem-vinda, portanto, uma atualização da Resolução 1/16, com a promulgação de nova Resolução da CIDH, atualizando o marco temporal.

Outra medida que poderia ser ampliada pela CADH, com o objetivo de utilizar cada vez mais o art. 36.3 do Regulamento, é a consideração que um caso que tramite no esquema *per saltum* deverá sempre ter admissibilidade e mérito em fases conjugadas.

O art. 29.2 da CADH estabelece que uma petição será estudada por sua ordem de entrada, mas que a Comissão poderá antecipar a avaliação de uma petição com base em algumas hipóteses. São elas:

Art. 29 Tramitação Inicial

2. A petição será estudada por sua ordem de entrada; no entanto, a Comissão poderá antecipar a avaliação de uma petição com base em pressupostos como os seguintes:
 - a. Quando o decorrer do tempo privar a petição de sua utilidade, em particular nas seguintes circunstâncias:
 - i. A suposta vítima é um idoso ou uma criança;
 - ii. A suposta vítima padece de doença terminal;
 - iii. Alega-se que a suposta vítima pode ser objeto de aplicação da pena de morte; ou
 - iv. O objeto da petição tem conexão com uma medida cautelar ou provisório vigente;
 - b. Quando as supostas vítimas forem pessoas privadas de liberdade;
 - c. Quando o Estado manifestar formalmente sua intenção de entrar em um processo de solução amistosa do caso; ou

²⁶⁷ Prevê a resolução que devem ter a fase de admissibilidade e mérito unificadas as “*Peticiones que han estado pendientes ante la Comisión por un lapso extenso, entendiéndose por tal aquellas recibidas hasta el año 2006 inclusive y en las cuales ya hubiese transcurrido el plazo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento*”.

²⁶⁸ Ver COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020. Não há informações de quantas petições tiveram as etapas de admissibilidade e mérito unificada, com fundamento na ordem cronológica, para os demais anos.

d. Quando ocorrer uma das seguintes circunstâncias:

- i. A decisão pode ter o efeito de remediar situações estruturais graves que tenham impacto no gozo dos direitos humanos; ou
- ii. A decisão pode promover mudanças legislativas ou de prática estatal e evitar o recebimento de múltiplas petições sobre o mesmo assunto.

O mecanismo *per saltum* foi criado especialmente como tentativa de resposta ao atraso no mecanismo de petições perante a CIDH. Isso fica claro, ao menos, na literalidade do art. 29.2 do atual Regulamento. O *per saltum*, todavia, é anterior ao Regulamento de 2013 (apesar de esta normativa ter lhe dado melhores contornos) e, desde que começou a ser utilizado, como ensina Álvaro Paul²⁶⁹, buscava endereçar o problema do atraso processual.

Nesse tom, se a unificação de etapas contribui para redução do atraso processual, seria interessante regrar que, ao ser admitida no esquema *per saltum*, uma petição necessariamente também deverá ter suas fases de admissibilidade e mérito conjugadas. Esse é um ponto, entretanto, não tratado pela Resolução 1/16 – apesar de várias das hipóteses para unificação de etapas previstas tanto nessa Resolução quanto no art. 36.3 do Regulamento facilmente terem espaços de sobreamento com o art. 29.2 do Regulamento. Nesse sentido, poder-se-ia, por um lado, simplesmente passar a se interpretar as disposições regulamentares no sentido de tornar peremptória a unificação de admissibilidade e mérito em casos *per saltum*. Todavia e por outro lado, isso poderia deixar de cobrir algumas hipóteses do mecanismo *per saltum* – aquelas cujo sobreamento entre o art. 29.2 não é tão explícito na Resolução 1/16 ou no art. 36.3 do Regulamento.

A melhor alternativa, portanto, é a atualização da Resolução 1/16, com a expedição de uma nova resolução, explicitando que os casos admitidos em *per saltum* assim o são por conta do risco do transcurso do tempo para o resultado do processo e que, por isso, devem ter as etapas de admissibilidade e mérito também unificadas.

Outro espaço para ampliação da utilização da unificação, ainda dentro do atual marco regulamentar e no bojo da Resolução 1/16, é que a CIDH unifique processos quando se sabe que, para aquele tipo de caso, é comum o Estado alegar o não-esgotamento de recursos internos, em que casos desse tipo são amplamente conhecidos por estarem enquadrado em uma das hipóteses em que a vítima não necessita esgotar os recursos internos. Essa foi uma sugestão

²⁶⁹ “Some years ago, in response to its procedural delay problem, the Commission established a new procedure called *per saltum*, “which involves the initial review of the petition departing from the chronological order in which it was received, inasmuch as it is believed that the passage of time would substantially affect the very purpose of the functions of the Commission. (...) Indeed, the *per saltum* procedure serves to discriminate between different petitions, favoring some petitions over others that may have to wait for several years before review, so its contours should be clearly defined” (PAÚL, Álvaro. The Inter-American Commission on Human Rights’ Initial Review of Petitions, its Backlog, and the Principle of Subsidiarity. *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., vol. 49, n. 1, 2016, p. 30 e 32).

apresentada pelo CEJIL, em 2018, em carta dirigida à CIDH sobre o atraso processual, afirmando que

*la CIDH podría identificar grupos de casos en su docket en los que no existen los recursos efectivos para atender violaciones estructurales a nivel nacional (por ejemplo por la aplicación de leyes de amnistía u otras figuras jurídicas, por la falta de recursos efectivos frente a una determinada violación estructural, etc). Considerando que algunas de estas situaciones estructurales son de conocimiento de la CIDH por haberse dado en casos previos o formar parte del contexto en el país, podría acelerar el trámite de admisibilidad, solicitando una respuesta más específica del Estado y, frente a ella, tomar la decisión de aplicar el art. 46.2 de la CADH y abrir el trámite al fondo, o acumular dado que el análisis de admisibilidad en esos casos estará ligado al fondo del asunto*²⁷⁰

Veja-se que essas são hipóteses que já podem ser consideradas imbuídas dentro da Resolução 1/16, quando determina que deverá ser unificado o trâmite de “*peticiones que por su naturaleza sean susceptibles de decisiones sumarias con base en la aplicación de un precedente de la Comisión y/o de la Corte Interamericanas en casos idénticos*”²⁷¹. Há assim amparo para proposta do CEJIL, com menores custos políticos, dentro de normativas já existentes. Uma mera mudança no parâmetro interpretativo é suficiente para dar conta dessa resposta.

As demais soluções adotadas pela CIDH na Resolução 1/16 ainda podem ser aplicáveis, sem necessidades de atualização ou reformulação. A Resolução determinou o tratamento conjunto da admissibilidade e do mérito em

*peticiones en las cuales no haya respuesta del Estado concernido en la etapa de admisibilidad”; “peticiones en las cuales el Estado concernido ha indicado que no tiene objeción a la admisibilidad”; “peticiones que se encuentren vinculadas con una medida cautelar vigente”; “peticiones relativas a la aplicación de la pena de muerte” e, a já mencionada, “peticiones que por su naturaleza sean susceptibles de decisiones sumarias con base en la aplicación de un precedente de la Comisión y/o de la Corte Interamericanas en casos idénticos*²⁷².

São fórmulas atemporais, cuja aplicação se perdura no tempo.

Assim, a Resolução 1/16 deve ser celebrada e amplamente aplicada. A CIDH logrou o êxito de conseguir, simultaneamente, delinear hipóteses de unificação em cumprimento ao art. 36.3 do Regulamento – evitando objeções estatais quanto ao devido processo legal (ou ao

²⁷⁰ CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Carta sobre el atraso procesal en la CIDH*. Washington D.C., 15 out. 2018. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/carta-atraso-procesal-cidh>. Acesso em: 07 maio 2020, p. 19.

²⁷¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Resolución 1/16*. 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>, p. 2.

²⁷² *Idem*.

menos aumentando o ônus argumentativo para que essas objeções tenham lugar) –, ao mesmo tempo em que adotou medida amplamente querida para a celeridade processual.

Todavia, para que esses resultados sejam atingidos, uma revisão crítica da baliza de 2016 deve ter lugar. Uma sugestão mais interessante seria que a CIDH, seguindo fórmula parecida com a da Resolução 1/16, determinasse que seriam unificadas as fases de admissibilidade e mérito, perenemente, e todas as petições que estejam em trâmite ao menos por mais de uma década. Em verdade, até mesmo a redução desse tempo seria bem-vinda²⁷³. Além disso, pode-se definir que sempre que uma petição foi admitida dentro do esquema *per saltum*, também terá fases de admissibilidade e mérito unificadas. Para essas propostas, a expedição de uma nova Resolução se faz necessária.

Finalmente, situações em que o Estado costuma se defender com a exceção de esgotamento de recursos internos, mas que seja reiteradamente rechaçada pela jurisprudência do SIDH, também poderão ter seus trâmites prontamente unificados. Para tanto, basta a atualização interpretativa de dispositivos existentes na Resolução 1/16.

Nada disso, contudo, retira a necessidade de a Seção de Estudo Inicial verificar um cumprimento *prima facie* dos demais requisitos de admissibilidade, o que é suficiente para cumprimento das regras processuais do SIDH.

De toda maneira, esse conjunto de soluções de meio termo, poderá – e deverá – ser acompanhado de estratégias mais amplas, em direção à propostas cada vez mais robustas para o contínuo fortalecimento do pilar de proteção (ao lado do de promoção). Essas estratégias envolvem mudanças políticas dos Estados. Como aponta Daniel Cerqueira²⁷⁴, a resistência estatal à “consolidação do pilar de proteção dotado de eficiência é um problema grave para o SIDH. Não obstante, enquanto as causas de tal resistência não forem mitigadas perante os mesmos governos que a patrocinam e os órgãos políticos da OEA, uma guinada ‘litigocêntrica’ da CIDH fará com que navegue novamente pelas águas turbulentas”²⁷⁴ de um fortalecimento às avessas.

²⁷³ Relembra-se que ainda em 2001, quando da reforma do Regulamento que bipartiu as fases de admissibilidade e mérito, o CEJIL havia sugerido a unificação dos relatórios sempre que o tempo do processo ultrapassasse um ano (CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). The new rules of the Inter-American Commission and Court on Human Rights. *CEJIL GACETA*. Washington D.C., n. 13, 2001, Editorial, p. 1. [online]. Disponível em: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Gaceta_13_sp.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021).

²⁷⁴ CERQUEIRA, Daniel. Ativismo Internacional dos Direitos Humanos para Além do Litígio de Casos: Algumas Lições da Comissão Interamericana e suas Crises. In NICÁCIO, Camila Silva; MENEZES, Fabiana Soares de; THIBAU, Tereza Cristina Sorice baracho (org.). *Clínica de Direitos Humanos e Ensino Jurídico no Brasil: da crítica à prática que renova*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 173

6. CONCLUSÕES

Um procedimento célere importa porque contribui para o fortalecimento do impacto transformador do SIDH. Resposta em tempo adequado a petições individuais pela CIDH, capaz de analisar casos mesmo provenientes de Estados que não fazem parte da CADH, é, por um lado, mandado de justiça para a vítima do caso – uma vez que a duração razoável do processo é uma garantia processual consagrada pelos próprios arts. 8º e 25 da CADH.

Por outro lado, uma resposta célere também se relaciona ao poder de o sistema de petições ser mecanismo de prevenção, para além de reparação, de violações de direitos humanos, bem como ao expedito desenvolvimento das balizas que alimentam o *ius constitutionale commune* latino-americano. O processo hoje, apesar disso, é moroso e uma preocupação real para a sustentabilidade do SIDH deve enfrentar essa questão.

A atual conformação do mecanismo de petições da CIDH em um procedimento bifásico é marcada pelo atravessamento da petição por uma Seção de Estudo Inicial, com análise *prima facie* da admissibilidade pela Secretaria Executiva; análise de admissibilidade pela Seção de Admissibilidade, análise final da admissibilidade pelos comissionados CIDH com expedição de relatório e, finalmente, abertura da fase de mérito, até a prolação da decisão final do relatório. Comunicações entre as partes e audiências atravessam, em regra, esses procedimentos. A CIDH tem atuado para dinamizar esse procedimento, endereçando o problema do atraso processual.

Nesse sentido, com a Resolução 1/16 – que densifica e amplia as hipóteses de unificação das fases de admissibilidade e mérito, com expedição de um único relatório tratando da matéria –, a própria CIDH reconheceu a unificação como medida para combater o atraso. É, em verdade, o que é apontado pela doutrina e outros atores do SIDH: que a unificação de fases foi benéfica ao procedimento na Corte IDH e também poderia ser para a CIDH – até porque, a toda evidência, o que a unificação possibilita é a diminuição da duplicação de expedientes.

Um procedimento bipartido foi construído por reclamos estatais na virada do século XIX para o século XX. Antes, outra era a regra. De toda forma, esse procedimento bipartido é mantido até os dias atuais, mas cada vez mais está evidenciado que a bipartição é uma bandeira dos Estados, mas não de muitos atores do SIDH. A sociedade civil, de maneira geral, se posicionou contra a manutenção de um procedimento bifásico no processo de fortalecimento da CIDH que foi levado a cabo entre 2011 e 2013. Em síntese: o procedimento bipartido na CIDH existe porque os Estados assim o quiseram e ainda querem.

Com tantas manifestações contrárias e evidências de que a unificação poderia ser uma resposta eficiente – a experiência da Corte IDH indicava isso –, a pressão política de Estados para a manutenção da bipartição procedimental demonstra que não necessariamente um fortalecimento da capacidade institucional da CIDH é buscado nos ditos processos de fortalecimento do SIDH. Há um conflito subjacente entre as expectativas que os Estados impõem à CIDH – querendo que a atuação principal seja sob o pilar de promoção – e da sociedade civil que, em geral, muito demanda do sistema sob o pilar de proteção. Hoje, a manutenção de um procedimento bipartido é uma questão de escolha política.

A investigação do histórico da criação do procedimento bipartido entre admissibilidade e mérito demonstra que a bipartição não é uma imposição da CADH, mas sim regulamentar. A única exigência da CADH é uma análise *prima facie* de admissibilidade, o que pode ser feito sem a necessidade de haver um relatório de admissibilidade separado, e sem a necessidade de decisão por parte dos Comisionados.

Assim, a bipartição não é uma exigência do devido processo legal interamericano, podendo ser alterada com simples reforma regulamentar. Não haveria nisso qualquer distribuição da carga processual entre Estados e Vítimas, visto que a necessidade de se contestar a demanda de forma unificada (com argumentos de admissibilidade e mérito) é plenamente possível com a aplicação de argumentos subsidiários, e o Estado possui prazo suficiente (de 4 a 6 meses) para elaboração de completa resposta. Ademais, não se demonstra que, com a bipartição, haveria menos cooperação dos Estados – no sentido de que um procedimento unificado impediria processualmente o reconhecimento da responsabilidade internacional. Ao cabo, a unificação é, hoje, uma medida que é bem-vinda para cumprimento do direito ao acesso à justiça, preconizado pelos arts. 8º e 25 da CADH.

Sendo possível a alteração do processo por uma mera reforma regulamentar, não haveria necessidade sequer de aprovação dos Estados para que a unificação acontecesse. A CADH delega exclusivamente à CIDH o poder de alterar seu Regulamento. Esse seria o ideal. A prática, contudo, é marcada por um amplo debate com todos os atores do sistema antes da reforma regulamentar (como o visto entre 2011 e 2013). E estamos frente à contemporaneidade de conflito de expectativas dos Estados e outros atores quanto às funções do SIDH, além de inúmeras resistências que os Estados têm imposto aos mecanismos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nesse tom, os Estados, que ainda parecem defender uma interpretação estrita e formalista do procedimento e investem num tom de ataque ao pilar de proteção, poderiam se opor, em um plano prático, à reforma. Se passada ao arrepio desse custo, o resultado pode ser

desfavorável para as próprias vítimas que se deseja proteger, com riscos de Estados agirem para bloquearem atuações do SIDH.

A legitimidade das decisões perante os Estados é matéria que importa e, se assim o é, hoje, resoluções como a Resolução 1/16 representam um inteligente meio termo proposto pela CADH e que aproveitam janela de oportunidade. A Resolução 1/16 permitiu a ampliação da unificação de admissibilidade e mérito, mesmo que nas molduras do Regulamento de 2013, aumentando o ônus argumentativo para que o Estado se oponha à maior utilização da unificação. Espera-se que, hoje, a CIDH seja capaz não só de utilizar amplamente a Resolução 1/16, mas também atualizá-la perenemente – em especial, (i) para fixar critérios cronológicos atualizados a partir do qual uma petição será tratada, necessariamente, de forma unificada; (ii) para tornar a unificação regra para casos no esquema *per saltum*; e (iii) para tratar em um procedimento unificado as petições em que os Estados costumam alegar a falta de esgotamento de recursos internos, mas que se enquadram manifestamente na reiterada jurisprudência da Corte IDH ou da CIDH.

A todo esse trabalho subjaz, contudo, a seguinte questão: qual a promessa da CIDH iremos cumprir? A unificação proposta é um paliativo, e não prescinde de um debate em águas mais profundas.

Entre conflitos de expectativas dos atores do sistema e uma caixa de ferramentas ampla nas mãos da Comissão há, na discussão sobre a celeridade processual, um chamado para se debater, constantemente, sobre a natureza desse órgão e sobre o que dele se espera. Inquietações sobre o papel da crescente justicialização da CIDH ou sobre a possibilidade de a CIDH se converter para o órgão de um julgamento discricionário de casos emblemáticos (escolhendo os mais propícios para os efeitos transcendentais do sistema de petições no *ius constitutionale commune latinoamericano*) estão na ordem do dia. O SIDH deveria priorizar a resolução de alguns tipos de caso tal qual faz a Corte Europeia?²⁷⁵ São todas questões para as quais esse trabalho não traz respostas, e nem era seu objetivo. A forja das soluções deve nascer

²⁷⁵ Álvaro Paul bem sintetiza esse sistema: “*The ECtHR has a procedure similar to the Inter-American per saltum procedure. Until 2009, the ECtHR analyzed cases in chronological order, although it could make exceptions in very specific cases. Now, its regulations provide as follows: ‘In determining the order in which cases are to be dealt with, the Court shall have regard to the importance and urgency of the issues raised on the basis of criteria fixed by it. The Chamber, or its President, may, however, derogate from these criteria so as to give priority to a particular application’.* The ECtHR, in addition to relying on the guidance from its rules, has issued a document called “*The Court’s Priority Policy which gives priority to seven types of cases. The ECtHR should, in principle, follow this policy, even though a chamber or its President may make exceptions. Nevertheless, the criterion of chronological order remains very important to the ECtHR*” (PAÚL, Álvaro. The Inter-American Commission on Human Rights’ Initial Review of Petitions, its Backlog, and the Principle of Subsidiarity. *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., vol. 49, n. 1, p. 19-52, 2016, p. 35-36).

de um debate muito mais amplo. O que aqui se demonstra é uma das várias avenidas para o debate da sustentabilidade do Sistema de Petições na CIDH, que está em risco enquanto corremos contra o relógio.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur International Journal on Human Rights*, São Paulo, vol. 6, n. 11, São Paulo, p. 6-39, 2009.

LÓPEZ, Juana Inés Acosta. VILLARREAL, Álvaro Francisco Amaya. Aporte para la garantía del equilibrio procesal en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la acumulación de etapas y las garantías procesales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 11, p. 155-202, maio 2008.

LÓPEZ, Juana Inés Acosta; MIÑO, María Dolores; RUIZ, Alejandra Otero. La CIDH frente a los desafíos de 2011: oportunidades para el fortalecimiento del SIDH. *Anuario de Derecho Público*, Santiago, v. 1, p. 540-568, 2012.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Contribución de Amnistía Internacional al proceso de consulta sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Módulo I. 2012. [online]. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.40.peticiones_individuales_long.doc. Acesso em: 11 jan. 2021.

ANTONIAZZI, Mariela Morales. Interamerikanización como mecanismo del Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina. In: BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.); MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (coord.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión*. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law, 2017.

ASCOLI, Silvia da; SCHERR, Kathrin Maria. The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in the International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection. *European University Institute Working Papers LAW*, n. 2. 2007. [online]. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6701/LAW_2007_02.pdf. Acesso em: 06 maio 2020.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

BOGDANDY, Armin von. *The Transformative Mandate of the Inter-American System – Legality and Legitimacy of an Extraordinary Jurisgenerative Process*. Research Paper n. 16. Munique, 2019. [online]. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3463059##. Acesso em: 21 abr. 2020.

BONATTO, Marina; FACHIN, Melina Girardi. O Sistema Americano de Proteção dos Direitos Humanos em Alerta. *Cosmopolita*. 28 ago. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.cosmopolita.org/post/o-sistema-americano-de-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-em-alerta>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BUERGENTHAL, Thomas. The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences. *American University Law Review*, Washington D.C., n. 155, p. 155-166, 1980-1981.

BUERGENTHAL, Thomas. The Evolving International Human Rights System. *The American Journal of International Law*, Washington D.C., vol. 100, n. 4, p. 783-807, 2006.

BUFETE JURÍDICO DE DERECHOS HUMANOS; CENTRO DE ACCIÓN LEGAL-AMBIENTAL Y SOCIAL DE GUATEMALA; CENTRO DE ANÁLISIS FORENSES Y CIENCIAS APLICADAS; CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS; CENTRO PARA LA ACCIÓN LEGAL EN DERECHOS HUMANOS; FUNDACIÓN SOBREVIVIENTES; INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA; OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA; SEGURIDAD EN DEMOCRACIA; UNIDAD DE PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS – GUATEMALA. *Opinión sobre la consulta realizada por la CIDH, dentro del proceso de fortalecimiento al Sistema Interamericano, para las reformas a su reglamento. Módulo de Consulta I. Guatemala, 02 out. 2012. [online].* Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.37.peticiones_individualesconvergencia_por_lo_s_derechos_humanos_y_otras_organizaciones_guatemaltecas.doc. Acesso em: 11 jan. 2021.

CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI, Paulo. Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p.133-163, dez. 2013.

CANTÓN, Santiago. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Direitos Humanos*, Estudos Básicos de Derechos Humanos, São José, t. X, 2000.

CAVALLARO, James; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, Washington, vol. 102, p. 768-827, 2008.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008, p. 26.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *700 organizaciones en las Américas denuncian que la OEA busca debilitar el sistema de defensa de los derechos humanos*. Washington D.C., 28 mar. 2012. [online]. Disponível em: <https://cejil.org/es/700-organizaciones-americanas-denuncian-que-oea-busca-debilitar-sistema-defensa-derechos-humanos>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Carta sobre el atraso procesal en la CIDH*. Washington D.C., 15 out. 2018. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/carta-atraso-procesal-cidh>. Acesso em: 07 maio 2020.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Embates al Sistema Interamericano de Derechos Humanos vulneran la protección regional de los DD.HH.* 01 maio

2019. [online]. Disponível em: <https://www.cejil.org/es/embates-al-sistema-interamericano-derechos-humanos-vulneran-proteccion-regional-ddhh-0>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Observaciones al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. 27 jan. 2012. [online]. Disponível em: <https://cejil.org/comunicados/observaciones-al-proceso-de-reflexion-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamerican>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Respuesta de CEJIL a la consulta pública sobre el proyecto de reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/2013%2003%2001%20CEJIL%20Respuesta%20Reformas%20CIDH.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). *Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: sistema de petición individual*. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; Módulo de Consulta I. 2012. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.61.final.2012.10.consulta.cidh.sistema.individual.de.peticiones.doc>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). The new rules of the Inter-American Commission and Court on Human Rights. *CEJIL GACETA*. Washington D.C., n. 13, 2001, Editorial, p. 1. [online]. Disponível em: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Gaceta_13_sp.pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

CERNA, Christina Monica. Are we Headed in the Right Direction? Reflections on the new (2001) Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights in Light of the Experience of the European System. In: BAYEFSKY, Anne (ed.). *Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers: essays in memory of Joan Fitzpatrick and Arthur Helton*. Estocolmo: Brill, 2006.

CERNA, Christina Monica. Inter-American Commission on Human Rights Rules of Procedure, Introductory Note by Christina M. Cerna. *International Legal Materials*, Washington, vol. 49, n. 2, p. 597-619, 2010.

CERQUEIRA, Daniel. Ativismo Internacional dos Direitos Humanos para Além do Litígio de Casos: Algumas Lições da Comissão Interamericana e suas Crises. In: NICÁCIO, Camila Silva; MENEZES, Fabiana Soares de; THIBAU, Tereza Cristina Sorice baracho (org.). *Clínica de Direitos Humanos e Ensino Jurídico no Brasil: da crítica à prática que renova*. Belo Horizonte: Arraes, 2017

CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Austin: The University of Texas School of Law, 2011.

COMISÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Medidas Cautelares*.

[online] Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 23 jan. 2021.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. 2001. [online]. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH adota resolução sobre a revisão inicial de petições*. Comunicado de Imprensa nº 287/19. Washington, D.C., 07 nov. 2019. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/287.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *A CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal*. Comunicado de Imprensa nº 278/19. Washington, D.C., 29 out. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/278.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH adopta Resolución para fortalecer y expandir el procedimiento de solución amistosa*. Comunicado de Imprensa nº 84/20. 21 abr. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/084.asp>. Acesso em: 23 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH busca reducir a demora procesual no sistema de petições e casos*. Comunicado de Imprensa nº 150/16. Washington D.C., 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/150.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas*. Comunicado de Imprensa nº 257/18. 02 dez. 2018. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/257.asp>, com acesso em 10/01/2021. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021*. Washington, D.C., 07 jul. 2020. Comunicado de Imprensa nº 160/20. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/160.asp>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Consulta pública del proyecto de reformas al Reglamento, políticas y prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 28 fev. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/Reforma%202013%20Reglamento%20Politica%20Practicas%20ESP.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la CIDH*. OEA/Ser.L/V/II.175, Doc. 20. 04

mar. 2020. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DigestoADM-es.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Documento de Posición sobre el proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 09 abr. 2012. Aprovado pela Comissão em 08 abr. 2012. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/PosicionFortalecimientoSPA.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe Anual 2019*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 24 fev. 2020, p. 63. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>. Acesso em: 12 mar. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Balance de Implementación del Plan Estratégico CIDH 2017-2021: Primer semestre 2020*. Jun. de 2020. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/BIPESemestral2020.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Mecanismos Especiais de Monitoramento*. [online]. Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/actividades/monitoramento/especiais.asp>. Acesso em 23 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Press Release 18/00*. 08 dez. 2000. [online]. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2000/Press18-00.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Resolución 1/16*. 18 out. 2016. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington, D.C., 23 out. 2012. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/respcp.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Seguimiento de las Recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. AG/RES. 2761 (XLII-O/12). 05 jun. 2012. Aprovada na quarta sessão plenária, celebrada em 05

jun. 2012. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/sp/docs/AG-RES2761.doc>. Acesso em: 11 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Speech by Dean Claudio Grossman, president of the Inter-American Commission on Human Rights, upon submission of 2000 annual report of the iachr to the committee on juridical and political affairs of the OAS permanent council*. Washington D.C., 26 abr. 2001. [online]. Disponível em: http://www.cidh.org/Discursos/04.26.01eng.htm#_ftnref2. Acesso em 11 jan. 2021.

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS

HUMANOS. 07-22 nov. 1969, San José, Costa Rica. *Actas y Documentos*. OEA. OEA/Ser.K/XVI/1.2. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CONTESSÉ, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. *The Yale Journal of International Law*, New Heaven, vol. 44, p. 180-237, 2019.

CORPORAÇÃO REINICIAR; GRUPO INTERDISCIPLINARIO POR LOS DERECHOS

HUMANOS (GIDH). *Proceso de “consulta sobre reforma para el fortalecimiento”. Consulta aos Atores do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Módulo de Consulta

I. Bogotá e Medellín, 05 out. 2012. [online]. Disponível em:

<https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/Comentarios%20a%20la%20Consulta%20sobre%20Reforma%20al%20Reglamento.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CORTE IDH. *A Última Tentação de Cristo vs. Chile*. Série C, n. 73, Voto Concordante do Juiz

A. A. Cançado Trindade. 05 fev. 2001.

CORTE IDH. *Caso Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 81, Excepciones Preliminares. 01 set. 2001.

CORTE IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. Série C, n. 278, Excepciones Preliminares. 26 maio 2014.

CORTE IDH. *Caso Constantine y otros vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 82, Excepciones Preliminares. 01 set. 2001.

CORTE IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Série C, n. 122, Excepciones Preliminares. 07 mar. 2005.

CORTE IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Série C, n. 118, Excepciones Preliminares. 23 nov. 2004.

CORTE IDH. *Caso do Massacre de Mapiripan vs. Colômbia*. Série C, n. 122, Sentença de Exceções Preliminares. 07 mar. 2005.

CORTE IDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago*. Série C, n. 80. Excepciones Preliminares. 01 set. 2001.

CORTE IDH. *Caso Spoltore vs. Argentina*. Série C, n. 404, Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 09 jun. 2009.

CORTE IDH. *Caso Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia*. Série C, n. 192, Mérito, Reparações e Custas. 27 nov. 2008.

CORTE IDH. *Herzog e outros vs. Brasil*. Série C, n. 353, Sentença de Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 15 mar. 2018.

CORTE IDH. *Opinión Consultiva OC-13/93: Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Série A, n. 13. 16 jul. 1993.

CUELLAR, Roberto. Un espacio de cooperación horizontal propositivo con el sistema interamericano: el Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Direitos Humanos*, São José, n. 56, p. 49-72, 2012.

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF). *Sistema de Petición Individual*. Consulta pública do projeto de reformas ao Regulamento, políticas e práticas da Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Módulo I. 05 out. 2012. [online]. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/I.es.42.proceso_de_peticones_individuales.dplfidi.pdf. Acesso em 09 jan. 2021.

DUARTE, Monica. *Uma definição de jus cogens para casos de violações de direitos humanos: um estudo a partir das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2016. Tese (doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2016.

DULITZKY, Ariel E.; MATHERNE, Stephanie. *Observations on the proposed changes to IACHR Rules of Procedure*. Washington, D.C., 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/UTAustin%20Human%20Rights%20Clinic%20Comments%20on%20IACHR%20Proposals.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

DULITZKY, Ariel. *Derechos Humanos em Latinoamérica y el Sistema Interamericano: modelos para (des)armar*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro:

Querétaro, 2017.

DULITZKY, Ariel. Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Jursiprudencia Argentina*, Buenos Aires, vol.12, p. 21- 75, mar. 2015.

DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes. *Quebec Journal of International Law*, Special Edition, Quebec, p. 143 e 164, 2011.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Reflexiones y Observaciones de México al Proyecto de Reformas al Reglamento de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. [online]. Disponível em:

<https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/Reflexiones%20y%20observaciones%20de%20Mexico%20al%20Proyecto%20de%20Reformas%20Reglamentarias%20de%20la%20CIDH.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FACHIN, Melina Girardi. *Constitucionalismo Multinível: Diálogos e(m) direitos humanos*. *Revista Ibérica do Direito*, Lisboa, ano 1, vol. I, n. 1, jan./abr. 2020. Incluir nas referências

FACHIN, Melina Girardi. Introdução. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). *Direito Constitucional Multinível: diálogos a partir do direito internacional dos direitos humanos*. Curitiba: Editora Prismas, 2017.

FACHIN, Melina Girardi. Introdução. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). *Direito Constitucional Multinível: diálogos a partir do direito internacional dos direitos humanos*. Curitiba; Editora Prismas, 2017.

FACHIN, Melina Girardi; NOWAK, Bruna. Democracies in danger: are judicial dialogues means to refrain setbacks in Latin America?. *Brazilian Journal of International Law*, Brasília, vol. 17, n. 1, 2020.

FACHIN, Melina Girardi; NOWAK, Bruna. The Joint Declaration to the Inter-American System of Human Rights: Backlash or Contestation?. *I-CONnect Blog*. 12 dez. 2019. [online]. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/12/the-joint-declaration-to-the-inter-american-system-of-human-rights-backlash-or-contestation/>. Acesso em: 09 jan. 2021.

GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. In: GOMES, Luiz Flávio (org.); PIOVESAN, Flavia. (org.) *O sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GALVANI, Giovana. Bolsonaro é denunciado em Corte Interamericana após reunião com torturador. *Carta Capital*. Política. 08 maio 2020. [online]. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-e-denunciado-em-corte-interamericana-apos-reuniao-com-torturador/>. Acesso em 09 mai 2020.

GAMBOA, Jorge F. Calderón. La reparación integral em la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. In: POISOT, Eduardo Ferrer Mac-Gregor; OCHA, José Luiz Caballero; STEINER, Christian (coord.). *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana I*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer, 2013.

GARZA, José Maria Serna de la. El concepto del Ius Commune latino-americano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación. In: BOGDANDY, Armin. von; FIX-

FIERRO, Héctor; ANTONIAZZI, Mariela Morales. (coord.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. México: Unam, 2014.

GOLDMAN, Robert K. History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 31, p. 856-887, 2009.

GÓMEZ-VELÁSQUEZ, Alejandro. An approach to the reform process to the Inter-American Commission of Human Rights: context, development and perspectives to an ongoing process. *J Int Law*, v. 5, n. 2, p. 11-29, dez. 2014.

GONZA, Alejandra; ANTKOWIAK, Thomas. *Consulta reforma reglamentaria 2013*. Washington D.C., 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/201303040947.pdf> Acesso em: 11 jan. 2021.

GROSSMAN, Claudio. The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future. In *Indiana Law Journal*, Indiana, vol. 83, 4ª edição, 2008. Incluir nas referencias

GUZMÁN, Silvia Serrano. Conferência de Encerramento do 7º Curso Internacional Especializado em Direitos Humanos: Passado Presente e Futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Instituto Colombiano de Direitos Humanos/Universidade Autônoma Latinoamericana. Medellín, Colômbia, 29 nov. 2019. Notas do autor.

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA. *Comentarios del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala a la propuesta de reforma al reglamento emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Guatemala, 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/OPINION%20REGLAMENTO.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

KURBAN, Dilek. Forsaking Individual Justice: The Implications of the European Court of

Human Rights' Pilot Judgment Procedure for Victims of Gross and Systematic Violations. *Human Rights Law Review*, Oxford, v. 16, 4ª ed., Oxford, p. 731-769, dez. 2016.

LÓPEZ-CÁRDENAS, Carlos-Mauricio. Aproximación a um estándar de reparación integral em procesos colectivos de violación a los derechos humanos. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Estudios Socio-Juríd.*, Bogotá, vol. 11, n. 2, p. 301-334, jul./dez. 2009.

NOGUERA, Antonia Urrejola. El sistema interamericano de derechos humanos: el debate sobre su fortalecimiento en el seno de la Organización de Estados Americanos. *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, n. 9, 2013, p. 205-214.

NOGUERA, Antonia Urrejola. Impacto y desafíos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el actual contexto regional. *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Número especial, p. 215-237, 2020.

NÚCLEO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (NIDH). Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. *Transcrição da Entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade – Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 22 fev. 2018. [online]. Disponível em: <https://nidh.com.br/transcricao-da-entrevista-com-antonio-augusto-cancado-trindade-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 31 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). CJI/Res. 192 (Lxxx-O/12) *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de Los Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. CP/INF.6421/12. 27/03/2012. Disponível em: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/INF.&classNum=6421&lang=sm> com acesso em 11/01/2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Compilación de las Presentaciones de los Estados Miembros Sobre los Temas del Grupo De Trabajo: Textos Remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*. OEA/Ser. F. GT/SIDH/INF.17/11 rev. 1. 07 nov. 2011. [online]. Disponível em:

<http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH/INF.&classNum=17&lang=es>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Compilación de las Recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los Temas del grupo de Trabajo*. OEA/SER.G. GT/SIDH/INF, rev. 1. 21 nov. 2011. [online]. Disponível em: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=GT/SIDH-&classNum=11&lang=t>, com

acesso em 11 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Evaluation of the workings of the Inter-American System for the Protection and Promotion of Human Rights with a view to its improvement and strengthening*. OEA/Ser.P AG/RES. 1701 (XXX-O/00). 05 jun. 2000.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión Sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Para El Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente*. OEA/SER.P. AG/doc.5310/12. 26 maio 2012. Aprovado pelo Conselho Permanente durante a seção celebrada em 25 jan. 2012. [online]. Disponível em: <http://scm.oas.org/42ag/documentos/ag05742S02.doc>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Resolução de Assembleia Geral: *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1. 23 jul. 2013. Aprovada em seção plenária, celebrada em 22 mar. 2013, e revisada pela Comissão de Estilo. [online]. Disponível em: [http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.%20\(XLIV-E/13\)&classNum=1&lang=s](http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.%20(XLIV-E/13)&classNum=1&lang=s). Acesso em: 10 jan. 2021.

PASQUALUCCI, Jo. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013.

PAUL, Álvaro. ¿Una paradoja interamericana? Chile, un Estado que cumple las sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero que impulsa su reforma. *Rev. Investig. Const.*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 59-85, abr. 2020.

PAÚL, Álvaro. The Inter-American Commission on Human Rights' Initial Review of Petitions, its Backlog, and the Principle of Subsidiarity. *The George Washington International Law Review*, Washington D.C., vol. 49, n. 1, p. 19-52, 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Constitucionalismo Transformador: impactos do Sistema Interamericano. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, p. 1356-1388, 2017.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais*,

Hermenêutica e Teoria do Direito, Porto Alegre, vol. 6, n. 2, p. 142-154, jul./set. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016. [E-book].

RAMOS, Federico. The need for an in-time response: the challenge for the inter-american commission on human rights for the next decade. *Southwestern Journal of International Law*, vol. 18, p. 159 e seguintes, 2011.

REINSBERG, Lisa. *Prevenindo e Reparando Violações de Direitos Humanos através do Sistema Internacional: Atuação perante o Sistema Interamericano – Manual para Advogados e Ativistas*. Tradução: BAKER, Eduardo; BAKER, Julia. São Francisco: IJRC, 2012. [online]. Disponível em: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2014/03/Manual-Atuacao-perante-o-Sistema-Interamericano-2014.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. *DIDHD.GAIDH n. 0815/0259*. 2013. Bogotá, 01 mar. 2013. [online]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/colombia.pdf>. Acesso em: 11/01/2021.

REPÚBLICA DA GUATEMALA. *Observaciones del Estado de Guatemala al Proceso de Consulta sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Ref. P- 538-2012 AAF/MR-GL. Módulo de Consulta I. 05 out. 2012. [online]. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/Nota_y_Comentarios_del_Estado_de_Guatemala_dentro_del_Proceso_de_consultas_publicas_que_ha_convocado_la_CIDH.pdf#page=2. Acesso em: 11 jan. 2021.

REPÚBLICA DO CHILE. *Comentarios y sugerencias del Estado de Chile al proyecto de reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. 2013. [online]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/130301%20Comentarios%20y%20sugerencias%20del%20Estado%20de%20Chile%20al%20proyecto%20de%20reforma%20del%20Reglamento.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

REPÚBLICA DO PARAGUAI. Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay se manifiestan sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Ministério de Relações Exteriores*, 24/04/2019. [online]. Disponível em: https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos?fbclid=IwAR24ZiaqFhGvQniznEnL3SX2MMu71itqud8-p2CBo98cnMNleC_6OdHgW48&ccm_paging_p=142. Acesso em: 05 fev. 2021

RESCÍA, Víctor Manuel Rodríguez. El debido processo legal y la convención americana sobre derechos humanos. In CORTE IDH. *Liber Amicorium*: Héctor Fix-Zamudio. Secretaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: São José, 1998, p. 1295-1238.

RIBAS, Ana Carolina; FELIPP, Stephany. Inscrições Abertas: CIDH anuncia processo seletivo para ocupação do cargo de Secretário Executivo. *Cosmopolita*. 26 out. 2020. [online]. Disponível em <https://www.cosmopolita.org/post/inscri%C3%A7%C3%B5es-abertas-cidh-anuncia-processo-seletivo-para-ocupa%C3%A7%C3%A3o-do-cargo-de-secret%C3%A1rio-executivo>, com acesso em 24/01/2021.

SALAZAR, Katya. Between Reality and Appearances. *Aportes DPLF: Magazine of the Due Process of law Fondation: The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights*. Washington D.C., ano 7, n. 19, abr. 2014, p. 16-19. [online]. Disponível em: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_19_english.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel. Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: CÁRDENAS, Edurne *et al* (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

SALVIOLI, Fabián. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.

SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura. El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: CÁDERNAS Edurne, *et al* (org.). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

SHELTON, Dinah. The Rules and the Reality of Petition Procedures in the Inter-American Human Rights System. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, Washington D.C., vol. 5, p. 1-28, 2015.

SILVA, Rafael de Castillo e Melo. El desafío del rezago procesal en la CIDH y las medidas adoptadas recientemente para superarlo. *Blog de la Fundación para el Debido Proceso: Justicia em las Américas*. 06 jul. 2017. Não paginado. [online]. Disponível em: <https://dplfblog.com/2017/07/06/el-desafio-del-rezago-procesal-en-la-cidh-y-las-medidas-adoptadas-recientemente-para-superarlo/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

THEDE, Nancy; BRISSON, Hughes. International Relations and the Inter-American System of Human Rights Promotion and Protection. Strategic exploitation of windows of opportunity. *Quebec Journal of International Law*, Quebec, n. 30.1, p. 7-36, set. 2011.

THEYS, Sarina. Constructivism. In: McGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian (ed.). *International Relations Theory*. Bristol: E-IR Publishing, 2017.

TOJO, Liliana. Capítulo VII – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: GRANADOS, Patrícia Uribe (coord.); STEINER, Christian (coord); FUCHS, Marie-Christine (ed.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario*. 2ª ed.

Bogotá: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *The Access of Individual to International Justice*. Oxford: OUP, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume III. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2003.

VOGIATZIS, Nikos. The admissibility criterion under article 35(3)(b) ECHR: a ‘significant disadvantage’ to human rights protection?. *International and Comparative Law Quarterly*. Cambridge, vol. 65, n. 1, p. 185-211, 2016.

WHITING, Alex. In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed can be Justice Delivered. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, vol. 50, n. 2, p. 323-364, 2009.